

## University of Groningen

### 'Demonstreren, een schurend grondrecht?', rapportnummer 2018/015 van de Nationale ombudsman

Roorda, Berend

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Roorda, B. (2018, mrt. 14). 'Demonstreren, een schurend grondrecht?', rapportnummer 2018/015 van de Nationale ombudsman.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

---

# DEMONSTREREN, EEN SCHUREND GRONDRECHT?

---

# Demonstreren, een schurend grondrecht?

## Onderzoeksteam

Emily Govers, projectleider

Jochem Blad, onderzoeker

Jeanet van Wijk, onderzoeker

Ailie Tio, onderzoeker

## Tekstverwerking

Sij=a Beer

Datum: 14 maart 2018

Rapportnummer: 2018/015

## SAMENVATTING

### Demonstreren is een grondrecht

In onze Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is het recht op demonstreren verankerd. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. De burgemeester moet, met hulp van de politie, demonstraties in zijn of haar gemeente faciliteren en beschermen, zodat demonstranten hun grondrecht kunnen uitoefenen.

### Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman heeft in de loop der jaren verschillende rapporten gepubliceerd over het demonstratierecht. Daaruit komt naar voren dat burgemeesters en politie het demonstratierecht niet altijd voldoende waarborgen. Berichten in de media en diverse wetenschappelijke publicaties bevestigden dit beeld en hebben de Nationale ombudsman doen besluiten een onderzoek uit eigen beweging in te stellen. Met het rapport beoogt de Nationale ombudsman richting te geven aan de maatschappelijke discussie over het demonstratierecht. De ombudsman stelt het burgerperspectief centraal en biedt met zijn aanbevelingen een handelingskader voor zowel de overheid als demonstranten.

### Demonstratierecht onder druk

In de praktijk lukt het niet altijd de demonstratievrijheid te waarborgen. Met regelmaat zijn er berichten in de media over demonstraties die worden beperkt of geen doorgang mogen vinden. Ook de ombudsman ontvangt klachten van demonstranten die zijn belemmerd in het uitoefenen van hun grondrecht. Vanuit zorg voor de openbare orde en veiligheid en omdat de overheid ook rekening wil houden met de burgers die niet demonstreren, worden demonstraties niet altijd zonder voorbehoud of aanpassing gefaciliteerd. Controversiële demonstraties roepen soms immers heftige reacties op van omstanders en tegendemonstranten. Daarmee ontstaat het risico op ongeregelde heden. Belangen van omstanders, inwoners of ondernemers kunnen in het geding komen. De burgemeester neemt maatregelen om dat te voorkomen.

### Onderzoeksvraag

*Wat mogen demonstranten in redelijkheid van de overheid (burgemeesters en politie) verwachten ten aanzien van de borging van het recht op demonstratie? Wat moeten demonstranten weten en doen wanneer zij (willen) gaan demonstreren?*

*“Als bestuurder wil je een situatie niet uit de hand laten lopen. Men wil het niet op zijn beloop laten; better safe than sorry”*

## Conclusie

De overheid neigt naar risicomijdend gedrag. Overheden beschouwen het demonstratierecht in de praktijk niet zelden als onderdeel van een belangenafweging: het recht op demonstreren versus het belang van de openbare orde en veiligheid. De essentie van het grondrecht tot demonstreren moet voorop staan. Die essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht.

*Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman:*

**Daar waar de boodschap van de demonstratie omstreden is, gaat het schuren. Er gaan dan belangen als openbare orde en veiligheid meespelen. Het grondrecht om te demonstreren mag geen onderdeel van deze belangenafweging zijn.**

*“...het voelt als een sollicitatiegesprek en de gemeente bepaalt dan of we wel of niet mogen demonstreren..”*

*“Beperkingen die worden opgelegd gaan over de locatie, de looproute / het al dan niet lopen, de duur, het tijdstip en ook wel eens de inhoud. De inhoud moet eigenlijk buiten schot blijven, maar dat is niet altijd het geval”*

## Een greep uit de aanbevelingen

De Nationale ombudsman benadrukt dat hij bij het formuleren van zijn aanbevelingen het fundamentele recht om te demonstreren voorop stelt. Uit dat principe volgt dat er voor de overheid een positieve verplichting geldt om demonstraties zoveel mogelijk te faciliteren en te beschermen.

### Aan de overheid:

- Zorg dat aanmelden loont door tijdens het contact vooraf de juiste grondhouding te tonen: volledig en zonder voorbehoud faciliteren.
- Leg alleen beperkingen of verboden op indien dit noodzakelijk is met het oog op de belangen genoemd in artikel 2 Wom. Motiveer iedere inperking van de demonstratievrijheid.
- Behandel alle demonstranten gelijk en neutraal en neem hun wensen als uitgangspunt. Houd uitsluitend demonstranten aan als daar juridisch houdbare gronden voor zijn en bij voorkeur pas na afloop van de demonstratie, om escalatie te voorkomen.

### Aan de demonstrant

- Tijdig aanmelden van de demonstratie en goed contact met de overheid maken de kans op een soepel verloop zo groot mogelijk.
- Zoek tijdens de demonstratie contact met de ordedienst en/of de politie als er problemen (dreigen te) ontstaan.

# INHOUDSOPGAVE

<b>BESCHOUWING</b>	<b>7</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvraag	10
1.3 Doel	10
1.4 Aanpak	10
1.5 Leeswijzer	11
<b>2 DEMONSTREREN IS EEN GRONDRECHT</b>	<b>14</b>
<b>3 UITGANGSPUNTEN BIJ HET DEMONSTRATIERECHT</b>	<b>16</b>
3.1 Respecteren grondrecht door de demonstrant voorop te stellen	16
3.2 Volledige informatieverstrekking, transparantie en motivering	16
3.3 Alle demonstranten zijn gelijk	17
3.4 De overheid handelt professioneel	17
3.5 De-escalatie	17
<b>4 AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK</b>	<b>18</b>
4.1 Ten aanzien van het aanmelden	18
4.2 Ten aanzien van afspraken, voorschriften en beperkingen	20
4.3 Ten aanzien van het verloop van de demonstratie	23
4.4 Ten aanzien van de periode na afloop van de demonstratie	27
4.5 Conclusie	29
<b>5 ERVARINGEN VAN DE DEMONSTRANT</b>	<b>31</b>
5.1 Aanmelden	31
5.2 Contacten en afspraken	31
5.3 Voorschriften en beperkingen	32
5.4 Tijdens de demonstratie	34
5.5 Na de demonstratie	34
5.6 Knelpunten	36
<b>6 ERVARINGEN VAN DE GEMEENTEN</b>	<b>37</b>
6.1 Aanmelden	37
6.2 Voorschriften en beperkingen	38
6.3 Tijdens de demonstratie	39
6.4 Na de demonstratie	39
6.5 Knelpunten in de praktijk	39

<b>7</b>	<b>ERVARINGEN VAN DE POLITIE</b>	<b>42</b>
7.1	Aanmelden	42
7.2	Contact en afspraken	42
7.3	Tijdens de demonstratie	43
7.4	Na de demonstratie	45
7.5	Knelpunten in de praktijk	46
<b>BIJLAGE 1</b>		<b>47</b>
<b>BIJLAGE 2</b>		<b>51</b>
<b>BIJLAGE 3</b>		<b>55</b>
<b>BIJLAGE 4</b>		<b>59</b>
<b>BIJLAGE 5</b>		<b>61</b>

## Beschouwing

Demonstreren is een grondrecht. De overheid moet het demonstratierecht faciliteren en beschermen. In de praktijk lukt dat niet altijd. Met regelmaat zijn er berichten in de media over demonstraties die worden beperkt of geen doorgang mogen vinden. Ook de ombudsman ontvangt klachten van demonstranten die zijn belemmerd in het uitoefenen van hun grondrecht.

Bij de start van dit onderzoek sprak ik de ambitie uit om tot een praktische handreiking te komen over het recht tot demonstreren, voor de overheid en voor demonstranten. Tijdens het onderzoek bleek er een kloof te zijn tussen de manier waarop de overheid enerzijds en demonstranten en advocaten anderzijds de demonstratiepraktijk ervaren. De overheid meent op pragmatische en maatschappelijk verantwoorde wijze invulling te geven aan het demonstratierecht. Daarbij denkt de overheid in termen van beheersbaarheid en risico's en ervaart zij 'last' van sommige groepen demonstranten met wie niet goed te praten valt. De demonstranten, van hun kant, vinden dat de overheid hun grondrechten in strijd met het recht beperkt op grond van aannames en ongefundeerde vrees dat de situatie uit de hand loopt. Sommige van hen vinden dat juist met de overheid niet valt te praten. Ze voelen zich met de rug tegen de muur gezet in hun contacten met de overheid, terwijl demonstreren een recht is en geen gunst.

Op basis van mijn onderzoek constateer ik dat de overheid in abstracte zin zonder meer de intentie heeft om demonstraties te beschermen en te faciliteren. In heel veel gevallen is dat ook de praktijk. Tegelijkertijd zie ik dat van de goede intenties soms maar weinig overblijft. Bij de praktische uitvoering weegt de overheid het recht om vrij te kunnen demonstreren af tegen belangen, vanuit zorg voor de openbare orde en veiligheid en omdat de overheid ook rekening wil houden met de burgers die niet demonstreren, worden demonstraties niet altijd zonder voorbehoud of aanpassing gefaciliteerd.

De verschijningsvorm van demonstraties verandert. Demonstrerende groepen zijn niet altijd homogeen en hun motieven zijn niet altijd vredelievend. Via social media kunnen binnen zeer korte tijd grote groepen burgers op de been worden gebracht die hun stem laten horen, hetgeen gemakkelijk kan leiden tot confrontaties met de politie of tussen demonstrerende burgers onderling.

De uitdaging zit erin om ook bij controversiële (en dus risicovolle) demonstraties voor ogen te houden dat het uitgangspunt blijft dat de overheid faciliteert en beschermt. Zeker vredelievende demonstranten moeten in staat worden gesteld om hun geluid te laten horen, ook tegenover een menigte van andersdenkenden. De overheid moet zich tot het uiterste inspannen om dat mogelijk te maken, ook al zit daar onmiskenbaar een zeker risico aan vast. Dat is niet altijd een makkelijke taak.

In dit onderzoek komt de fundamentele vraag naar voren welke waarde en welk draagvlak het demonstratierecht heeft in de huidige maatschappij. De publieke reacties (ook van verschillende autoriteiten) op het afblazen van de anti-Zwarte Piet-demonstratie



in Dokkum in 2017 laten zien dat er verschillend gedacht wordt over het belang en de invulling van het demonstratierecht.

Voor mij staat de essentie van het grondrecht tot demonstreren voorop. Die essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht.

Met dit rapport wil ik de basis leggen voor een constructieve discussie met alle betrokken partijen. De vrijheid van demonstreren in Nederland is een groot goed, ook wanneer de boodschap schuurt.

De Nationale ombudsman,  
Reinier Van Zutphen

## 1 INLEIDING

Dit onderzoek gaat over het recht op demonstreren, een grondrecht. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Op de burgemeester rust een actieve verplichting om demonstraties in zijn gemeente te faciliteren en te beschermen, zodat demonstranten hun grondrecht kunnen uitoefenen. Het betogingsrecht maakt het voor burgers mogelijk om op collectieve wijze in de publieke ruimte meningen te verkondigen en uit te wisselen, waardoor publieke discussie en interactie kan ontstaan over de publieke zaak.<sup>1</sup> De burgemeester moet dit met hulp van de politie mogelijk maken, bijvoorbeeld door demonstranten te beschermen tegen vijandige tegendemonstranten. De gedachte is dat juist meningen die indruisen tegen de (lokaal) heersende opvatting bescherming verdienen.

Uit diverse voorvallen in het recente verleden blijkt echter dat het recht op demonstreren onder druk komt te staan, zodra in de ogen van de burgemeester en de politie de openbare orde en veiligheid in het geding is. Controversiële demonstraties roepen heftige reacties op van omstanders en tegendemonstranten. Daarmee ontstaat het risico op ongeregelde heden. Belangen van omstanders, inwoners of ondernemers kunnen in het geding komen. De burgemeester en de politie nemen maatregelen om te voorkomen dat de situatie uit de hand loopt.

De Nationale ombudsman formuleert in dit onderzoek uitgangspunten voor overheid en demonstranten voor behoorlijk handelen rond demonstratievrijheid.

### 1.1 Aanleiding

De Nationale ombudsman heeft in de loop der jaren verschillende rapporten uitgebracht over het demonstratierecht. In 2007 heeft hij het rapport *'Demonstreren staat vrij!'* gepubliceerd met als product de demonstratiekaart (rapport [2007/290](#)). Deze demonstratiekaart geeft een beknopt overzicht van de rechten van demonstranten.

Andere rapporten zijn *'Aanhouding Zwarte Piet demonstranten'* (rapport [2014/138](#)) en *'Geen winnaars'* een onderzoek naar de aanhouding van 326 Feyenoord Supporters (rapport [2016/060](#)). Recent is het rapport *'Beëindiging demonstratie'* (rapport [2018/001](#)) gepubliceerd.

In deze onderzoeken komt naar voren dat burgemeesters en politie in de praktijk een belangenafweging maken tussen enerzijds het recht van demonstranten om zonder beperkingen te demonstreren en anderzijds het belang de openbare orde en veiligheid te handhaven, nu die openbare orde mogelijk gevaar loopt als gevolg van de demonstratie en de reacties daarop.

Ook in de media wordt met regelmaat bericht over demonstraties en (dreigende) openbare orde problematiek. Voorbeelden daarvan zijn de berichten rond een Eritrese conferentie in Veldhoven (april 2017), een Pegida-demonstratie in Groningen (april 2017) en diverse anti-Zwarte Piet-demonstraties, met name bij de landelijke intocht van Sinterklaas in Maassluis (december 2016) en Dokkum (december 2017).

---

<sup>1</sup> M. Bot, *Demonstratievrijheid en democratie. Het kader van de publieke sfeer*, NJB nr. 42, 2017, p. 3062.

Op basis van zijn eerdere onderzoeken en de berichten uit de media heeft de Nationale ombudsman besloten een onderzoek uit eigen beweging te starten. Vanwege belangen van openbare orde, omstanders, inwoners en ondernemers ervaart de overheid, zo lijkt, dilemma's bij het faciliteren van demonstraties. In dit onderzoek komt de ombudsman tot aanbevelingen die een handreiking bieden voor het beschermen van het grondrecht om te demonstreren. Daarbij stelt de ombudsman het borgen van het burgerperspectief - in dit onderzoek de demonstrant - in het overheidshandelen centraal.

## **1.2 Onderzoeksvraag**

*Wat mogen demonstranten in redelijkheid van de overheid (burgemeesters en politie) verwachten ten aanzien van de borging van het recht op demonstratie? Wat moeten demonstranten weten en doen wanneer zij (willen) gaan demonstreren?*

## **1.3 Doel**

Tijdens het onderzoek heeft de ombudsman door gesprekken met betrokkenen (burgemeesters, politie en burgers) in de eerste plaats vastgesteld in hoeverre het hiervoor geschetste beeld van de demonstratiepraktijk overeenkomt met de werkelijkheid. Daardoor is een helder beeld ontstaan van de problematiek die daadwerkelijk speelt. De Nationale ombudsman heeft vervolgens een reeks praktische aanbevelingen gedaan voor behoorlijk omgaan met demonstraties. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat alle betrokkenen weten wat er van hen vooraf, tijdens en na afloop van een demonstratie verwacht mag worden. Demonstreren is een grondrecht dat moet worden beschermd.

## **1.4 Aanpak**

In het werk van de Nationale ombudsman staat het burgerperspectief centraal en in dit onderzoek het perspectief van de demonstrant. Voor een beeld van de praktijk zijn verschillende gesprekken gevoerd met advocaten en (vertegenwoordigers van) demonstranten over hun ervaringen met het demonstratierecht en de wijze waarop de overheid dat recht beschermt en faciliteert of juist beperkt.

Vijf gemeenten en politie-eenheden zijn gevraagd om mee te werken aan dit onderzoek. Bij de keuze voor de vijf gemeenten is rekening gehouden met de grootte van de gemeente en de aanwezige ervaring met demonstraties. De onderzoekers hebben gesprekken gevoerd met (adviseurs van) burgemeesters en met verschillende medewerkers van de vijf politie-eenheden. Gedurende het onderzoek is besloten om met een zesde politie-eenheid te spreken, omdat er signalen waren dat er juist bij die eenheid een alternatieve aanpak wordt gehanteerd ten opzichte van de andere eenheden. In de gesprekken stonden de ervaringen van de betrokkene(n) met demonstraties centraal.

De onderzoekers hebben begin november Dokkum (de gemeente Dongeradeel) bezocht en daar gesproken met gemeenteambtenaren die betrokken waren bij de voorbereidingen rond de intocht van Sinterklaas. Op de dag van de intocht zelf, 18 november 2017, was de projectleider van het onderzoek de gehele dag aanwezig bij

de daartoe ingerichte Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGB0) om te observeren hoe de politie en burgemeester te werk gaan. Een impressie van deze dag is opgenomen in dit rapport.

Met een officier van justitie is gesproken over de juridische aspecten rond demonstraties, zoals de gronden voor aanhouding en de juridische toetsing van door de burgemeester opgelegde beperkingen.

Naast de gesprekken heeft het onderzoeksteam kennis genomen van verschillende studies en artikelen over het demonstratierecht.

In het kader van het onderzoek zijn twee rondetafelbijeenkomsten georganiseerd. Tijdens de eerste bijeenkomst stonden de ervaringen van de demonstrant centraal. Tijdens de tweede bijeenkomst is de Nationale ombudsman in gesprek gegaan met de betrokken burgemeesters en politiechefs over zijn conceptrapport met aanbevelingen. Impressies van deze bijeenkomsten zijn opgenomen in bijlage [2](#) en [3](#).

Tot slot heeft de heer mr. dr. Berend Roorda<sup>2</sup> gereflecteerd op het conceptrapport.

Alle bevindingen en gesprekken hebben geleid tot aanbevelingen over wat er met betrekking tot het demonstratierecht van de overheid mag worden verwacht, vanuit het behoorlijkheidskader van de Nationale ombudsman.

### 1.5 Leeswijzer

In het [tweede](#) hoofdstuk van dit rapport schetsen we in het kort de juridische status, de aard en het belang van het demonstratierecht. In [hoofdstuk 3](#) staat beschreven welke behoorlijkheidsnormen van toepassing zijn rond demonstraties en welke uitgangspunten voor de overheid daar concreet bij horen. Op basis daarvan en op basis van de ervaringen uit de praktijk formuleren we in [hoofdstuk 4](#) hoe de demonstratiepraktijk er uit zou moeten zien.

Achtereenvolgens komen aan bod de ervaringen van de demonstranten ([hfst 5](#)), de ervaringen van de gemeenten ([hfst 6](#)) en de ervaringen van de politie ([hfst 7](#)). In de bijlagen is een uitgebreider juridisch kader opgenomen (bijlage [1](#)), een beknopte impressie van de twee rondetafelbijeenkomsten (bijlage [2](#) en bijlage [3](#)), een overzicht van de betrokken gemeenten en politie-eenheden (bijlage [4](#)) en een overzicht van de literatuur (bijlage [5](#)).

---

2 Mr. dr. B. Roorda is universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Rechtsgeleerdheid.

## **Impressie Sinterklaasintocht Dokkum, 18 november 2017**

Op 18 november 2017 vond in Dokkum de landelijke Sinterklaasintocht plaats.

Anti-Zwarte Piet-demonstranten wilden bij de intocht hun mening verkondigen. Zij hadden hun demonstratie aangemeld bij de gemeente. In onderling overleg waren afspraken gemaakt over de manier waarop de demonstratie zou worden gefaciliteerd. De demonstranten zouden, voor Sinterklaas uit, een protestmars langs de route lopen tot aan de plek waar voor hen een ruimte was gereserveerd. Daar zouden zij zich verzamelen en als de Sint langskwam, hun mening uiten.

De burgemeester van Dokkum liet op 15 november 2017 in een open brief ([https://twitter.com/gem\\_dongeradeel](https://twitter.com/gem_dongeradeel)) aan de inwoners van Dokkum weten dat zij de anti-Zwarte Piet-demonstranten de mogelijkheid gaf om tijdens de Sinterklaasintocht gebruik te maken van hun recht op demonstreren. In de brief benoemde ze het verschil van mening dat er in de maatschappij leeft rond de figuur Zwarte Piet. Zij riep de inwoners van Dongeradeel op om te accepteren dat meningen mogen verschillen. Zij deed een beroep op een ieder om elkaars mening te respecteren en er gezamenlijk een mooie intocht van te maken.

De politie had in de week voorafgaand aan de intocht signalen ontvangen dat mensen wegblokkades wilden opwerpen om te voorkomen dat de demonstranten in Dokkum zouden komen. De politie en het Openbaar Ministerie zochten contact met deze burgers en lieten weten dat het opwerpen van wegblokkades strafbaar en gevaarlijk was. Een aantal oproepen tot blokkades werden hierop van social media verwijderd.

Op de ochtend van de intocht nam het sentiment over de figuur Zwarte Piet steeds meer toe, met name op social media. Het algemeen geuite gevoel was dat men de anti-Zwarte Piet-demonstranten niet in Dokkum wilde en dat men de intocht wilden vieren zoals men dat altijd had gedaan; met Zwarte Piet.

Tijdens de ochtendbriefing aan de politie en de ME stond de Algemeen Commandant van de politie uitgebreid stil bij het handelingskader die dag. Het uitgangspunt was dat de intocht van Sinterklaas een kinderfeest is en dat de intocht niet mocht worden verstoord. Met de anti-Zwarte Piet-demonstranten waren goede afspraken gemaakt en de politie zou de demonstranten faciliteren en beschermen. De uitdrukkelijke boodschap aan de manschappen was de-escalierend op te treden, geen aanhoudingen te verrichten tenzij daar vooraf toestemming voor was gegeven en het de demonstranten mogelijk te maken hun mening te verkondigen.

De politie stond in nauw contact met de groep anti-Zwarte Piet-demonstranten die vanuit Amsterdam naar Dokkum zouden komen. Al snel werd duidelijk dat zij niet op tijd zouden zijn om de afgesproken protestmars te lopen. Wel konden zij nog worden begeleid langs een stukje van de route naar de plek waar zij hun demonstratie zouden houden.

Rond 10 uur kwam het bericht dat er op de A7, ver voor Dokkum, files werden gecreëerd door personen die de anti-Zwarte Piet-demonstratie wilden beletten. De bussen van de demonstranten werden belaagd en uiteindelijk stil gezet op de snelweg. De pro-Zwarte Piet-manifestanten hadden hun auto's voor de bussen stilgezet op de snelweg. De sfeer werd grimmiger en de politie, die zo snel mogelijk ter plaatse was, zette in op het zo snel mogelijk weer vrij krijgen van de snelweg. Van degenen die de snelweg blokkeerden werden de gegevens genoteerd. Er werd niemand aangehouden omdat de eerste prioriteit lag bij het weer op gang krijgen van het verkeer.

Na ongeveer een half uur werd de wegblokkade opgeheven en konden de demonstranten, onder politiebegeleiding, weer door. Nu met twee bussen in plaats van drie omdat een van de buschauffeurs te geschrokken was om verder te rijden. De demonstranten wilden, ondanks de agressieve sfeer, toch door naar Dokkum. Vanwege mogelijke wegblokkades werd gezocht naar een alternatieve route. De kans dat de demonstranten op tijd voor de intocht in Dokkum zouden arriveren werd intussen steeds kleiner.

Inmiddels had de politie ook aanwijzingen dat er zich groepen rond Dokkum aan het verzamelen waren, waaronder voetbalsupporters, die in nauw contact stonden met de pro-Zwarte Piet-manifestanten op de snelweg. Er werd gesproken over nieuwe wegblokkades. En in Dokkum waren mensen gesignaleerd waarvan de politie vermoedde dat ze niet voor de intocht van Sinterklaas waren gekomen. Ook kwam er een signaal dat er mensen met zwaar vuurwerk onderweg naar Dokkum waren.

Gegeven de situatie op de toegangswegen naar Dokkum en in Dokkum zelf, meende de politie uiteindelijk dat zij onder deze omstandigheden de veiligheid van de demonstranten, weggebruikers en het publiek in Dokkum niet voldoende kon waarborgen. De Algemeen Commandant besprak dit met de driehoek: de locoburgemeester, de officier van Justitie en de politiechef. Daarop nam de locoburgemeester het besluit de anti-Zwarte Piet-demonstratie te verbieden.

Met de demonstranten in de bussen werd de situatie en het afgegeven verbod besproken.<sup>3</sup> De demonstranten hadden door willen gaan naar Dokkum, maar mochten niet verder. Vervolgens werden ze, onder politiebegeleiding voor hun bescherming, teruggebracht naar de plek waar ze in de bussen waren gestapt, in Amsterdam en Rotterdam.

Een aantal motoragenten escorteerde de bussen via de Afsluitdijk richting Amsterdam. De demonstranten lieten weten dat zij naar Weesp wilden, voor de lokale intocht daar om 14:00 uur s 'middags. Daar konden ze dan hun demonstratie houden. Via social media werden sympathisanten opgeroepen om naar Weesp te komen voor de demonstratie tegen Zwarte Piet. In reactie daarop kondigde de burgemeester van Weesp, toen hij van de plannen hoorde, direct een noodverordening af. Ook in Weesp mochten de demonstranten wegens vrees voor ernstige wanordelijkheden hun mening niet verkondigen.

<sup>3</sup> Uit latere berichtgeving in de media bleek dat niet alle demonstranten zich geïnformeerd voelden.

## Burgemeester verbiedt protest tegen Zwarte Piet in Dokkum

Pro-Zwarte Pietdemonstranten blokkeerden eerder de snelweg voor de actievoerders. De locoburgemeester vreest voor "ernstige wanordelijkheden als de demonstratie alsnog door zou gaan".

[nrc.nl 18 november 2017](http://nrc.nl/18-november-2017)

## 2 DEMONSTREREN IS EEN GRONDRECHT

### **Artikel 9 Grondwet: Vrijheid van vergadering en betoging**

- 1 *Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.*
- 2 *De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.*

### **Artikel 11 EVRM: Vrijheid van vergadering en vereniging**

- 1 *Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.*
- 2 *De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.*

De Nationale ombudsman ziet in zijn dagelijkse praktijk met regelmaat rechten van burgers in het gedrang komen. Rechten die de overheid, in haar handelen en optreden jegens burgers, moet respecteren. Een essentieel kenmerk van onze rechtsstaat is dat ook de overheid zich aan de wet moet houden en de vrijheden en rechten van burgers niet zomaar mag beperken of afpakken. De overheid moet zich inspannen om aantasting van rechten te voorkomen.

Het recht om te demonstreren is een grondrecht, dat is verankerd in artikel 9 van de Grondwet en in artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het uitgangspunt is dat burgers vrij zijn om te demonstreren wanneer, waar, hoe en waarover ze maar willen, zonder dat daar een vergunning of een andere vorm van toestemming voor nodig is. De overheid mag slechts onder strikte, in de wet bepaalde voorwaarden grenzen stellen aan de demonstratievrijheid.

In Nederland staat in de Wet openbare manifestaties (Wom) wanneer de burgemeester een demonstratie mag beperken, verbieden, of beëindigen. Zowel uit de Grondwet als uit artikel 2 Wom volgt dat de burgemeester de demonstratievrijheid alleen mag beperken wanneer dat noodzakelijk is vanwege de bescherming van gezondheid, het belang van verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden<sup>4</sup>.

Deze zogenaamde 'doelcriteria' moeten ten grondslag liggen aan alle beperkingen waartoe de burgemeester besluit. Anders dan de tekst van de Wom suggereert, betekent dat bijvoorbeeld dat het enkele feit dat een demonstratie niet is aangemeld bij de gemeente, niet mag leiden tot een verbod of beëindiging van die demonstratie. In elk

---

4 Zie [bijlage 1](#) Juridisch Kader.

geval niet zolang de gezondheid en het verkeer niet in het geding zijn en er geen sprake is van (daadwerkelijk dreigende) wanordelijkheden.

De ombudsman benadrukt dat het demonstratierecht een fundamenteel recht is. De overheid moet zich bijzonder inspannen om dit recht te faciliteren en te beschermen. Demonstreren is geen onderdeel van een belangenafweging tussen demonstratievrijheid en de belangen van de openbare orde. Daarvoor is het belang van demonstratievrijheid ook te groot. Het faciliteren en beschermen van een vrije demonstratie moet altijd centraal staan in het overheidshandelen.

## Rutte reageert fel op demonstranten Zwarte Piet

Minister-president Mark Rutte heeft fel gereageerd op de opnieuw opgelaaide Zwarte Piet-discussie na de intocht in Dokkum. Rutte vindt dat we 'met z'n allen een beetje normaal moeten doen.'

[wnl.tv 18 november 2017](http://wnl.tv/18-november-2017)



### 3 UITGANGSPUNTEN BIJ HET DEMONSTRATIERECHT

Het eerste deel van de onderzoeksvraag luidt:

*Wat mogen demonstranten in redelijkheid van de overheid (burgemeesters en politie) verwachten ten aanzien van de borging van het recht op demonstratie?*

Voor de Nationale ombudsman geldt dat het perspectief van burgers geborgd moet zijn in alles wat de overheid doet. De kernwaarden en de daaronder vallende behoorlijkheidsnormen vormen het toetsingskader van de Nationale ombudsman.<sup>5</sup> Meerdere behoorlijkheidsnormen zijn te vertalen naar de manier waarop de overheid met demonstraties om moet gaan.

#### 3.1 Respecteren grondrecht door de demonstrant voorop te stellen

Het recht om te demonstreren is een grondrecht en grondrechten dienen te worden gerespecteerd door de overheid. Het recht tot demonstreren mag dus alleen worden ingeperkt voor zover de Grondwet en de Wom dit toestaan. De overheid moet het faciliteren van de demonstratie en het beschermen van de demonstranten voorop stellen. Andere belangen, zoals organisatorische belangen, financiële belangen of de wens om mogelijke onrust in de gemeente te voorkomen, zijn daaraan ondergeschikt en mogen geen rol spelen bij de beslissing om een demonstratie al dan niet te beperken of te verbieden. Het kan niet zo zijn dat een demonstratie niet kan doorgaan, bijvoorbeeld omdat het tijdstip of de locatie voor de overheid niet uitkomt. De wet biedt daar geen ruimte voor. Alleen de in artikel 9 Grondwet en artikel 2 Wom genoemde belangen kunnen een beperking of verbod rechtvaardigen.

De Nationale ombudsman acht het centraal stellen van de demonstrant het belangrijkste uitgangspunt voor het overheidshandelen. Dat betekent dat de wijze waarop demonstranten hun recht willen invullen, leidend is bij alles wat de overheid doet. Daar kan alleen goed gemotiveerd van worden afgeweken, op een transparante en toetsbare wijze.

#### 3.2 Volledige informatieverstrekking, transparantie en motivering

Demonstranten horen vooraf, tijdens en na de demonstratie goed geïnformeerd te zijn. De overheid is verplicht de demonstrant gevraagd en ongevraagd alle relevante informatie te verstrekken over de wijze waarop de gemeente en de politie optreden en over de (juridische) grondslag daarvan. Eventuele beperkingen, voorschriften en aanwijzingen waar de burgemeester toe besluit, moeten duidelijk gecommuniceerd en gemotiveerd worden aan de demonstranten. Ook moet hen worden verteld wat zij kunnen doen als ze het er niet mee eens zijn. Vooraf dient aan demonstranten nog eens worden duidelijk gemaakt welk type uitingen en welke gedragingen (tijdens de demonstratie) strafbaar zijn en dus een reden kunnen zijn voor de politie om op te treden. Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstrant duidelijk zijn wat zijn/haar juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn.

<sup>5</sup> Zie [Behoorlijkheidswijzer](#).

### **3.3 Alle demonstranten zijn gelijk**

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. Zij handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waar deze voor is gegeven. De inhoud van de demonstratie mag er niet toe leiden dat de ene demonstrant op voorhand al anders wordt behandeld dan de andere. De overheid dient ten opzichte van alle demonstraties en demonstranten een faciliterende houding aan te nemen. Om een goede inschatting te kunnen maken van de manier waarop de demonstratie het beste kan worden gefaciliteerd en beschermd, neemt de overheid alle omstandigheden tezamen in ogenschouw. Daarbij kunnen bijvoorbeeld ervaringen uit het verleden met de betreffende groep demonstranten een rol spelen, of de demonstratie wel of niet tijdig is aangemeld en of er tegendemonstranten of vijandige omstanders te verwachten zijn.

### **3.4 De overheid handelt professioneel**

Demonstranten mogen van gemeenten en politie verwachten dat zij goed op de hoogte zijn van het wettelijk kader rond demonstreren. De politie mag demonstranten bijvoorbeeld nooit om een vergunning vragen. Ook mag van de autoriteiten verwacht worden dat zij goed weten welk type uitingen tijdens een demonstratie wel en niet strafbaar zijn. De overheid handelt eenduidig en consequent en stelt zich professioneel op ten opzichte van iedere demonstrant, ongeacht de denkbeelden die hij wil uiten tijdens de demonstratie.

### **3.5 De-escalatie**

De politie stelt zich tijdens een demonstratie de-escalerend op. Sommige organisatoren van demonstraties regelen een eigen ordedienst; een groep mensen die tijdens de demonstratie erop toeziet dat de demonstranten zich gedragen. De politie stemt met de organisatie van de demonstratie af of er een eigen ordedienst is en zo ja, wat daarvan verwacht wordt. De politie kan in samenspraak met de ordedienst afspraken maken over het aanspreken van demonstranten die zich misdragen. De politie kan bijvoorbeeld mededelen dat van demonstranten die zich schuldig maken aan strafbare feiten of overtredingen de persoonsgegevens worden opgenomen om strafrechtelijke vervolging mogelijk te maken. De-escalerend optreden brengt mee dat de politie niet voetstoots overgaat tot het aanhouden van demonstranten.

Tot zover de uitgangspunten die gelden, gezien vanuit de behoorlijkheidsvereisten. In het volgende hoofdstuk beschrijven we wat deze algemene uitgangspunten betekenen voor de dagelijkse praktijk van het demonstreren.

## 4 AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK

In het voorgaande is uiteen gezet wat behoorlijke omgang met demonstratierecht inhoudt en welke algemene uitgangspunten hierbij gelden. In dit hoofdstuk beschouwt de ombudsman de dagelijkse praktijk van demonstreren vanuit dat kader. De ervaringen van gemeenten, politie, advocaten en (vertegenwoordigers van) demonstranten vormen daarvoor de basis<sup>6</sup> evenals de opbrengsten van de twee rondetafelbijeenkomsten<sup>7</sup>. Tijdens de eerste bijeenkomst stonden de ervaringen van de demonstrant centraal. Tijdens de tweede bijeenkomst is de Nationale ombudsman in gesprek gegaan met de betrokken burgemeesters en politiechefs over zijn conceptrapport en daarin genoemde aanbevelingen.

De ombudsman stelt in het hiernavolgende de punten centraal die door betrokkenen worden omschreven als problematisch. De Nationale ombudsman komt tot aanbevelingen voor behoorlijk overheidshandelen bij demonstraties en wat demonstranten in redelijkheid mogen verwachten.

### 4.1 Ten aanzien van het aanmelden

#### **Uit de praktijk: ervaringen overheid en demonstranten**

Alle gemeenten hanteren als uitgangspunt dat een demonstratie wordt aangemeld<sup>8</sup>. In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staat daarvoor een termijn genoemd en de informatie die de burgemeester wil ontvangen van de organisator. De gemeente en de politie zijn gebaat bij het tijdig aanmelden van een demonstratie. Het geeft hen de tijd om het faciliteren van de demonstratie voor te bereiden en mogelijk afspraken te maken met demonstranten over het verloop. Ook geeft het gelegenheid om, mede gebaseerd op eerdere ervaringen, een inschatting te maken van mogelijke wanordelijkheden en daarop te anticiperen.

De overheid hecht veel waarde aan een goed contact met de (organisatie van de) demonstranten. Een goed contact wordt een belangrijke succesfactor genoemd.

Demonstranten hebben de ervaring dat het aanmelden van een demonstratie kan leiden tot voorschriften en/of beperkingen die bij spontane demonstraties niet of minder snel worden opgelegd. Sommige demonstranten melden demonstraties uit principiële overwegingen niet aan; de uitoefening van een grondrecht hoeft je niet aan te melden, vinden zij. Daarnaast zijn er demonstraties die spontaan ontstaan en om die reden niet worden aangemeld.

#### **Opbrengsten rondetafelbijeenkomsten**

##### *Demonstranten*

Tijdens de bijeenkomst kwam naar voren dat de aanmeldingsbereidheid afneemt, omdat men ervaart dat de overheid bij een aangemelde demonstratie meer bezig is met

<sup>6</sup> Zie hoofdstukken [5](#), [6](#) en [7](#).

<sup>7</sup> Zie bijlage [Impressies](#).

<sup>8</sup> Niet aanmelden is geen grond voor verbod.

beperken dan met faciliteren. Men vindt wel dat aanmelden in principe beter zou zijn voor iedereen, mits de overheid zich op de juiste manier op zou stellen.

#### *Burgemeesters en politie*

De deelnemers benadrukten dat het aanmelden van demonstraties belangrijk is omdat er dan vooraf contact is. Dit contact maakt het mogelijk om afspraken te maken en het faciliteren van de demonstratie goed te organiseren. Tevens kunnen tijdens dit contact de demonstranten worden voorgelicht over hun juridische mogelijkheden indien zij het niet eens zijn met de wijze waarop hun demonstratie wordt gefaciliteerd. Bij plotselinge (politieke) gebeurtenissen, beaamt de overheid dat aanmelden van een spontane demonstraties niet altijd haalbaar is. Een onaangekondigde demonstratie wordt in beginsel net zo goed beschermd en gefaciliteerd. Maar: indien een demonstratie niet is aangemeld zonder dat daar een goede reden voor is, beboet een gemeente de organisator. Dit is bedoeld als stimulans om een volgende keer wel aan te melden.

De deelnemers zien een verandering in het profiel van demonstranten: sommige demonstranten melden zich bewust niet aan met als doel ontwrichting van de openbare orde.

#### **De ombudsvisie**

Een belangrijk uitgangspunt is dat de overheid grondrechten moet respecteren. Dat betekent dat de wensen van de demonstrant voorop moeten staan. Demonstranten die zich aanmelden, mogen in principe verwachten dat hun demonstratie volledig wordt gefaciliteerd. Het contact tussen de gemeente en de politie enerzijds en de demonstranten anderzijds moet vanuit dat uitgangspunt plaatsvinden. Indien de burgemeester aanleiding ziet om bijvoorbeeld een beperking op te leggen, dan moet hij dat communiceren en motiveren waarom en op basis waarvan. Ook moet hij demonstranten wijzen op hun juridische mogelijkheden om bezwaar te maken tegen de beperking.

Als demonstranten zich niet aanmelden is er meestal geen voorafgaand contact tussen demonstranten en de plaatselijke autoriteiten. De overheid heeft zich dan niet kunnen voorbereiden. Ook dan is het uitgangspunt dat de demonstratie onverkort wordt gefaciliteerd. De Nationale ombudsman realiseert zich dat het zo kan zijn dat de overheid, door het gebrek aan voorbereiding, reden heeft om beperkingen te stellen. Er kan bijvoorbeeld tijdelijk te weinig politie beschikbaar zijn om demonstranten en eventuele tegendemonstranten effectief tegen elkaar te beschermen. Ook dan moeten de beperkingen worden gecommuniceerd en toegelicht. Bovendien geldt dan nog steeds dat beperkingen alleen kunnen worden opgelegd op grond van de doelcriteria van artikel 9 Grondwet en artikel 2 Wom, dus niet om het enkele feit dat de demonstratie niet is aangemeld.



De ombudsman heeft begrepen dat het in ieder geval in een gemeente gangbaar is om de organisatoren van demonstraties die niet zijn aangemeld te beboeten, tenzij er in de ogen van de politie en de burgemeester een valide reden is voor het niet-aanmelden. In sommige gevallen krijgt de organisator dus een boete, terwijl de gemeente en de politie zich wel verplicht achten de niet-aangemelde demonstratie te faciliteren en dat ook doen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in eerdere uitspraken laten blijken

beboeting wegens het niet-aanmelden van een demonstratie acceptabel te achten.<sup>9</sup> De Nationale ombudsman vindt echter, dat de overheid hier twee gezichten laat zien. Enerzijds wordt de demonstratie gefaciliteerd, omdat het belangrijk is dat burgers hun stem kunnen laten horen. Anderzijds wordt de organisator gestraft omdat hij heeft verzuimd de overheid tijdig in kennis te stellen van zijn plannen. De ombudsman meent dat het beter is als de overheid laat zien dat aanmelden loont, dan dat niet-aanmelden wordt bestraft. Door niet aan te melden loopt de organisator het risico dat de overheid zijn demonstratie minder volledig kan faciliteren. Daar hoeft dan niet nog een boete bij te komen.



De overheid moet aan demonstranten laten zien dat het tijdig aanmelden van een demonstratie meerwaarde heeft en meer waarborgen biedt voor een zo vrij mogelijke demonstratie. Goed contact vooraf hoort er immers toe te leiden dat de overheid meer kan faciliteren, omdat daar tijd en ruimte voor is. Daarnaast kunnen goede afspraken worden gemaakt over het verloop. Eventuele voorschriften en beperkingen waar de organisatie het niet mee eens is, kunnen zij nog vooraf aan de rechter voorleggen. Het goed organiseren van de demonstratie door de demonstranten zelf draagt ook bij aan een soepel verloop. Voor zowel de overheid als de demonstranten heeft het meerwaarde om een werkbare relatie te onderhouden.

## **Aanbevelingen**

### **Overheid**

-  Zorg dat aanmelden loont door tijdens het contact vooraf de juiste grondhouding te tonen: volledig en zonder voorbehoud faciliteren.
-  Onderhoud een werkbare relatie met de demonstranten.

### **Demonstrant**

-  Tijdig aanmelden en goed contact met de overheid maken de kans op een soepel verloop zo groot mogelijk.
-  Tijdig aanmelden biedt ruimte voor eventuele juridische toetsing van beperkingen en / of voorwaarden.

## **4.2 Ten aanzien van afspraken, voorschriften en beperkingen**

### **Uit de praktijk: ervaringen van overheid en demonstranten**

Zodra de gemeente en/of politie informatie heeft over een geplande demonstratie, zoekt zij contact met de organisatoren om hun wensen en ideeën te bespreken. Soms willen de gemeente en de politie niet geheel tegemoet komen aan die wensen. Belangen of mogelijke reacties van omwonenden, omstanders of ondernemers spelen daarbij een rol,

---

<sup>9</sup> G. Leenknecht, Commentaar op artikel 9 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).

maar ook de beheersbaarheid van de omgeving. In onderling overleg kunnen er dan alternatieve afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld betreffende de locatie en/of het tijdstip van de demonstratie. De algemene opvatting van de overheid is dat deze afspraken in goed overleg en op gelijkwaardige voet tot stand komen. Immers, het merendeel van de demonstraties wordt aangemeld en er zijn dan over het algemeen goede contacten met de organisator van de demonstratie.

Demonstranten ervaren de gesprekken met de overheid daarentegen niet altijd als gelijkwaardig. Zij stellen dat afspraken dwingend als voorwaarde opgelegd worden. Wat de gemeente ervaart als een afspraak, ervaren zij als een beperking. De juridische grondslag voor zo'n beperking blijft vaak onduidelijk voor hen.

Demonstranten krijgen regelmatig standaardbeperkingen opgelegd, die afwijken van de regels die voor andere burgers gelden. Een veel voorkomende beperking is bijvoorbeeld het verbod op gezichtsbedekkende kleding of het meedragen van stokken en/of vlaggen.

Het wettelijke doelcriterium voor het opleggen van beperkingen en verboden 'het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden', wordt, zo ervaren demonstranten, door de overheid vaak als uitgangspunt genomen en opgerekt tot een algemene vrees voor problemen met de openbare orde. De overheid wil hoe dan ook voorkomen dat de situatie uit de hand loopt.

Ervaringen uit het verleden, mogelijke reacties van omstanders of te verwachten tegendemonstranten, gerelateerd aan de inhoud van de boodschap, spelen een grote rol bij de besluitvorming van de overheid. Aannames over wat er zou kunnen gebeuren, leiden volgens demonstranten tot beperkingen, voorschriften en verboden.

### **Opbrengsten rondetafelbijeenkomsten**

#### *Demonstranten*

De deelnemers benadrukten dat de inhoud van de demonstratie in ieder geval ongemoeid dient te blijven. Daar mogen geen beperkingen uit voortvloeien. Met betrekking tot het opleggen van beperkingen is de ervaring met sommige gemeenten dat in de kennisgevingsbeschikking standaard al een aantal voorschriften staan die volgens de deelnemers in strijd met het recht zijn. Aangezien demonstranten er doorgaans niet voor kiezen om te procederen, blijft rechterlijke toetsing achterwege en jurisprudentie uit, terwijl daar wel behoefte aan is. Dit soort beperkingen hebben een 'chilling effect': potentiële demonstranten worden erdoor afgeschrikt.

Ook gaven deelnemers aan de reacties van bestuurders teleurstellend te vinden als achteraf vast is te komen staan dat de overheid fouten heeft gemaakt; men lijkt er niet van te willen leren.

#### *Burgemeesters en politie*

Burgemeesters en politie erkennen dat zij soms reden zien om vooraf beperkingen op te leggen of voorschriften te stellen. Zij zien dat als onvermijdelijk om de openbare orde te handhaven en het recht tot demonstreren in balans te brengen met andere belangen, zoals de belangen van burgers die niet demonstreren. De autoriteiten achten het noodzakelijk en juridisch toelaatbaar om eerdere (slechte) ervaringen uit het verleden

met demonstranten(groepen) mee te laten wegen in de risicoanalyse voor het faciliteren van de demonstratie en het eventueel stellen van beperkingen daaraan. Zij voelen zich daarin gesteund door jurisprudentie<sup>10</sup>.

### **De ombudsvisie**

Behoorlijk overheidshandelen betekent dat de overheid demonstraties in principe volledig faciliteert. Indien dat niet mogelijk is, moeten beperkingen goed gemotiveerd zijn en altijd terug zijn te voeren op de beperkingssystematiek van de Grondwet en de Wom. De beperkingen moeten bovendien transparant en toetsbaar zijn. Dat betekent dat de overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan de demonstranten en daarbij aangeeft op welke wettelijke grondslag dat is gebaseerd, van welke feiten de overheid is uitgegaan en hoe rekening is gehouden met de belangen van de demonstrant. Demonstranten mogen verwachten dat de overheid hen onpartijdig en zonder vooroordelen behandelt.

De inhoud van de demonstratie mag voor de overheid nooit op zichzelf een reden zijn om beperkingen op te leggen of een verbod af te kondigen. Wel kan de inhoud relevant zijn voor de vraag hoe de demonstratie het beste wordt gefaciliteerd en beschermd<sup>11</sup>. Bij die inschatting kunnen ook eventuele ervaringen uit het verleden een rol spelen. De Nationale ombudsman benadrukt dat ervaringen uit het verleden, vrees voor de reacties van omstanders / tegendemonstranten of niet nader geconcretiseerde vrees voor verstoring van de openbare orde in de eerste plaats aanleiding zouden moeten zijn tot meer politie-inzet om de demonstratie(s) zoveel mogelijk onverkort doorgang te laten vinden. Juist impopulaire meningen die op verzet kunnen rekenen moeten in het kader van een demonstratie geuit kunnen worden. Op de overheid rust de zware verantwoordelijkheid al het redelijkerwijs mogelijke te doen om ervoor te zorgen dat dat mogelijk is. Het is niet juist wanneer de primaire demonstratie wordt beperkt of verboden vanwege de vrees voor de reacties van een vijandig publiek. Het moet niet lonen om te dreigen met het verstoren van een demonstratie. De overheid moet dat niet laten gebeuren. Pas wanneer er een bestuurlijke overmachtssituatie ontstaat waarin het voor een burgemeester - zelfs met inzet van zeer veel politie – naar verwachting onmogelijk is om wanordelijkheden te voorkomen, kan de primaire demonstratie worden beperkt of, in het uiterste geval, verboden. Dit is in lijn met de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>12 13</sup>

In beginsel zijn de wensen van de demonstrant (plaats, tijd, vorm) leidend in het gesprek tussen de overheid en de demonstrant. De overheid moet duidelijk zijn over de voorschriften en beperkingen die eenzijdig door de overheid worden opgelegd. Los daarvan kan er een gesprek worden gevoerd over bijvoorbeeld de locatie, het tijdstip en de duur van de demonstratie. De overheid mag daarbij best een suggestie doen, zolang maar wordt meegedacht met de demonstrant en duidelijk is dat de gedane suggestie niet bindend is. Ook kunnen verschillende scenario's worden besproken wat betreft het

10 ECLI:NL:RBDHA:2014:14771.

11 Een controversiële boodschap vraagt waarschijnlijk om meer politie-inzet.

12 G. Leenknecht, Commentaar op artikel 9 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).

13 B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', *Ars Aequi* september 2017, p.699-705.






verloop van de demonstratie en wat die scenario's betekenen voor het overheidshandelen. Met name bij de scenario's waarin er grootschalige wanordelijkheden plaatsvinden, moet duidelijk zijn wat de consequenties voor de demonstratie (beëindiging) en de demonstranten persoonlijk (strafvervolgning) kunnen zijn.

Afspraken en eventuele beperkingen en voorschriften moeten tijdig worden vastgelegd. Demonstranten die niet akkoord gaan met beperkingen of voorschriften, moeten weten welke juridische middelen ze kunnen aanwenden. Zij kunnen de beperkingen of voorschriften door een rechter laten toetsen.


In het kader van de vereisten dat de overheid grondrechten moet respecteren en beperkingen daarvan moet motiveren, past het niet om in de definitieve kennisgevingsbeschikking beperkingen en voorschriften standaard op te leggen zonder verdere motivering. Denk hierbij aan het verbod om vlaggenstokken mee te nemen en gezichtsbedekkende kleding te dragen. Indien de burgemeester dergelijke voorschriften wil stellen, dan zal in het specifieke geval gemotiveerd moeten worden waarom één van de belangen van artikel 2 Wom dat noodzakelijk maakt.

## **Aanbevelingen**

### **Overheid**

-  Behandel alle demonstranten gelijk en neutraal en neem hun wensen als uitgangspunt.
-  Leg alleen beperkingen of verboden op indien dit noodzakelijk is met het oog op de belangen genoemd in artikel 2 Wom. Motiveer iedere inperking van de demonstratievrijheid.
-  Neem voorschriften en/of beperkingen op in de beschikking, zodat demonstranten de kans hebben hun processuele mogelijkheden te benutten.
-  Communiceer duidelijk met alle betrokkenen, waaronder omwonenden.
-  Kom afspraken altijd na en wijzig deze niet kort van tevoren.

### **Demonstrant**

-  Weet wat je rechten zijn; als je het niet eens bent met een afspraak, laat het als beperking opnemen en toetsen door een rechter.

## **4.3 Ten aanzien van het verloop van de demonstratie**

### **Uit de praktijk: ervaringen van overheid en demonstranten**

Het algemene uitgangspunt van de politie is om zo veel als mogelijk de-escalerend op te treden en alleen in te grijpen als het niet anders kan. Tegelijkertijd heeft het handhaven van de openbare orde een hoge prioriteit.



De overheid zet in op goede contacten met de organisatoren zodat ook tijdens de demonstratie gemakkelijk het contact kan worden gelegd als er problemen zijn of dreigen te ontstaan.

Demonstranten houden zich niet altijd aan de afspraken, vindt de overheid. De grenzen worden soms overschreden. Het is dan lastig om te bepalen wat de beste aanpak op dat moment is. Wat te doen bij het uiten van beledigende teksten? Hoe te handelen als de demonstranten afwijken van de afgesproken route? Wanneer grijpt de overheid in als een kleine groep binnen de demonstratie zich misdraagt? Hoe te reageren op een (spontane) tegendemonstratie? Ook het demonstratierecht van tegendemonstranten moet gefaciliteerd en beschermd worden. Het valt in de praktijk niet mee om ter plekke te beoordelen of er sprake is van een (vreedzame) tegendemonstratie of van een actie die ten doel heeft de primaire demonstratie te verstoren.<sup>14</sup> De politie moet ter plekke de afweging maken of zij ingrijpt, op grond waarvan en op welke manier.

Demonstranten vinden dat zij te snel worden beperkt in hun demonstratierecht vanwege vrees voor wanordelijkheden. Die vrees bij de overheid komt vaak voort uit de te verwachten aanwezigheid van tegendemonstranten of vijandige omstanders. Er wordt in hun ogen onvoldoende handhavend opgetreden tegen de mogelijke ordeverstoorders van de tegenpartij. In plaats daarvan merken demonstranten dat hun recht om vrij te demonstreren wordt ingeperkt. De communicatie met de overheid loopt niet altijd vloeierend. Het is vaak niet duidelijk waarom bepaalde stappen worden gezet en op grond waarvan beslissingen tijdens de demonstratie worden genomen.

Demonstranten worden aangehouden terwijl er geen juridische grondslag voor de aanhouding is. Demonstranten merken dat de overheid pas na de aanhouding op zoek gaat naar een wettelijke grondslag. Het primaire doel van de aanhouding lijkt dan te zijn wanordelijkheden te voorkomen door 'de straat leeg te vegen'.

### **Opbrengsten rondetafelbijeenkomsten**

#### *Demonstranten*

De deelnemers stelden dat de overheid de belangen niet altijd op een juiste manier afweegt. Belangen van derden bijvoorbeeld, mogen geen rol spelen bij het beschermen en faciliteren van het demonstratierecht maar geven soms juist de doorslag in de praktijk naar beperkingen of zelfs beëindiging van een demonstratie. Angst voor gedoe op straat waar derden last of hinder van kunnen hebben, speelt, naar hun mening, een grote rol bij besluitvorming van de overheid.

#### *Burgemeesters en politie*

Burgemeesters en politie beschouwen de belangen van derden als relevant bij hun handelen rond demonstraties. De burgemeester vertegenwoordigt immers ook die burgers. Bij een demonstratie kunnen de belangen van omstanders, winkeliers en anderen in het geding komen. Er moet ruimte zijn om daar rekening mee te houden, vinden de burgemeesters en de politie. Zij voelen zich immers net zo verantwoordelijk

---

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld de actiegroepering 'Laat ze niet lopen'.

voor de veiligheid van mensen die niet demonstranten als voor de veiligheid van demonstranten.

### **De ombudsvisie**

Het overheidshandelen rond een demonstratie moet transparant, gemotiveerd en toetsbaar zijn. Dat betekent dat de overheid haar handelen en besluiten gedurende de demonstratie duidelijk uitlegt aan de demonstrant. De overheid stelt zich onpartijdig en onbevooroordeeld op. Beperkingen van het demonstratierecht moeten in overeenstemming zijn met het recht, zodat het grondrecht wordt gerespecteerd.

Voorafgaand aan de aangemelde demonstratie moet duidelijk zijn welke grenzen de overheid stelt aan het recht van demonstreren en wanneer de politie ingrijpt. De driehoek (burgemeester, politie en de officier van Justitie) stemt voorafgaand aan de demonstratie af welke grenzen gelden en op welke wijze tegen het plegen van strafbare feiten opgetreden wordt. Hierbij nemen zij uiteraard de juridische grenzen in acht: demonstraties mogen alleen worden beperkt op grond van de doelcriteria van artikel 9 Grondwet en artikel 2 Wom en demonstranten mogen alleen worden aangehouden als er een redelijk vermoeden is van een specifiek strafbaar feit. Voor zover er professionele ruimte is voor afwijking van de gestelde kaders door de politiemensen op straat op basis van hun professionele inschatting, kan die ruimte er niet toe leiden dat de politie meer mag dan de wet toestaat.

De politie heeft de taak om demonstraties te beschermen tegen verstoring door vijandig publiek. Die bescherming kan er uit bestaan dat de politie handelend optreedt tegen de omstanders of tegendemonstranten die de demonstratie verstoren. Echter, wanneer er daadwerkelijk sprake is van een tegendemonstratie (al dan niet aangekondigd), dan moet de politie ook dat geluid de ruimte geven.






Belangen van inwoners en omstanders mogen op zichzelf niet leiden tot het beperken van een demonstratie. De wet biedt daar eenvoudigweg geen ruimte toe. Het demonstratierecht moet gefaciliteerd en beschermd worden en van mensen die niet demonstreren mag daarbij het verdragen van (enige) overlast worden gevraagd. Wanneer een demonstratie wordt beperkt of beëindigd met het oog op één van de belangen die in artikel 2 Wom genoemd staan, zoals het belang van het verkeer of de voorkoming van wanordelijkheden, dan worden hiermee de facto uiteraard wel de belangen van de niet-demonstrerende burgers beschermd door de overheid.

Demonstranten mogen verwachten dat de overheid zoveel mogelijk de-escalerend optreedt, ook als er overtredingen worden begaan door demonstranten. Met het oog daarop kan het verstandiger zijn om achteraf pas op te treden tegen een demonstrant die strafbaar handelt. De demonstratie kan dan zoveel mogelijk normaal doorgang vinden. Het faciliteren en beschermen van de demonstratie zodat die (zo volledig mogelijk) doorgang kan vinden, is het uitgangspunt. Dat wordt alleen anders als er sprake is van zodanig grootschalige en ernstige wanordelijkheden, dat de demonstratie feitelijk geen demonstratie meer is en daaraan de bescherming van artikel 9 Grondwet en artikel 11


EVRM vervalt<sup>15</sup>. In dat geval is terstond ingrijpen van de burgemeester en de politie geboden. De burgemeester kan de bijeenkomst dan beperken of beëindigen op grond van bijvoorbeeld de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemeentewet of op grond van een samenscholingsverbod in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).<sup>16</sup> Van een dergelijke situatie zal echter niet snel sprake zijn. In de rechtspraak is bepaald dat een demonstratie in elk geval nog steeds de bescherming van artikel 11 EVRM geniet, wanneer er groepsgewijs beledigende, verwerpelijke en schokkende opvattingen worden geuit.<sup>17</sup>

## Aanbevelingen

### Overheid

-  Zorg dat de agenten die een demonstratie begeleiden over voldoende kennis beschikken om te beoordelen wat binnen de kaders van het demonstratierecht valt.
-  Zorg dat agenten die een demonstratie begeleiden in staat zijn om de-escalierend op te treden en contact te onderhouden met de demonstranten.
-  Houd uitsluitend demonstranten aan als daar juridisch houdbare gronden voor zijn en bij voorkeur pas na afloop van de demonstratie, om escalatie te voorkomen.
-  Bescherm de (tegen)demonstratie tegen verstoringen, zodat alle burgers hun geluid kunnen laten horen.
-  Stem vooraf af met het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolgen van demonstranten die zijn aangehouden.

### Demonstrant

-  Zoek tijdens de demonstratie contact met de ordedienst en/of de politie als er problemen (dreigen te) ontstaan.

<sup>15</sup> Artikel 11 EVRM spreekt nadrukkelijk van het recht tot 'vreedzame' vergadering. Vergaderingen die niet vreedzaam kunnen worden beschouwd, vallen er dus niet onder.

<sup>16</sup> B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden, *Ars Aequi* september 2017, p.699-705.

<sup>17</sup> G. Leenknecht, Commentaar op artikel 9 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2018 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).

# Extreem-linkse betogers verstoren manifestatie van Pegida in Enschede

Betogers van de extreem-linkse Antifascistische Actie (AFA) hebben zondag in Enschede geprobeerd een manifestatie te verstoren van anti-islambeweging Pegida. Er werden 32 arrestaties verricht. Op een na worden alle arrestanten in de loop van de avond vrijgelaten.

[Volkskrant.nl](http://Volkskrant.nl) 17 september 2017

## 4.4 Ten aanzien van de periode na afloop van de demonstratie

### **Uit de praktijk: ervaringen van overheid en demonstranten**

Na afloop van een demonstratie vindt zelden een evaluatie plaats tussen gemeente, politie en demonstranten. Gemeente en politie evalueren wel gezamenlijk wanneer daar aanleiding toe is, met name wanneer het verloop niet naar wens was. Uit opgedane ervaringen wordt lering getrokken en men deelt ervaringen met andere gemeenten en politie-eenheden wanneer daar behoefte aan is.

Na de demonstratie is er over het algemeen geen contact meer tussen de gemeente/politie en de organisator van de demonstratie.

Demonstranten die zijn aangehouden, ervaren dat in veel gevallen als een oneigenlijke manier van het beëindigen van de demonstratie. Gevolgen van de aanhouding blijven over het algemeen uit. Meestal horen ze niks meer, soms wordt hun zaak geseponeerd.<sup>18</sup> Demonstranten maken zelden gebruik van de juridische mogelijkheden om hiertegen op te komen. Juridische procedures zijn lang en kostbaar. Ook ontbreekt het hen soms aan vertrouwen in de overheid en in het nut van dergelijke procedures.

### **Opbrengsten rondetafelbijeenkomsten**

#### *Demonstranten*

Deelnemers gaven aan dat als een demonstratie is afgebroken, de overheid daarna stelt dat de demonstranten toch hun doel hebben bereikt, doordat er media-aandacht voor is gekomen. De deelnemers hebben daar grote moeite mee vanwege het 'chilling effect': er is dan wel media-aandacht, maar het ontmoedigt burgers om te gaan demonstreren als er een groot risico is op arrestaties of ander gedoe. Juist kwetsbare en onervaren demonstranten die over een controversieel onderwerp willen demonstreren, worden sterk ontmoedigd. Dat is onwenselijk en het behoort tot de rol van de overheid dit op te lossen.

<sup>18</sup> Het Openbaar Ministerie besluit niet verder te vervolgen.

### *Burgemeesters en politie*

Burgemeesters en politie zien niet zoveel meerwaarde in evalueren met demonstranten na afloop van de demonstratie. Zij investeren liever in het contact voorafgaand aan de demonstratie, zodat men in een vroeg stadium al in dialoog kan gaan met de demonstranten, afspraken kan maken en demonstranten kan wijzen op hun rechten.

### **De ombudsvisie**



Demonstranten mogen van de overheid verwachten dat zij volstrekt transparant is in haar handelen en dat haar handelen en besluiten zijn gemotiveerd. Goede voorbereiding in de driehoek voorafgaand aan de demonstratie en een duidelijke briefing over de juridische kaders aan de agenten die de demonstratie begeleiden, dragen bij aan een goed verloop.

De Nationale ombudsman vindt het vanzelfsprekend dat demonstranten alleen op zeer goede gronden mogen worden aangehouden, omdat hiermee hun demonstratievrijheid op dat moment wordt beëindigd. De aanhouding moet in verhouding staan tot het vergrijp (proportioneel zijn) en minder vergaande middelen moeten eerst overwogen zijn (subsidiariteit). Op het moment dat een demonstrant wordt aangehouden, mag over de grond van aanhouding geen twijfel zijn. Feiten en omstandigheden die grond waren voor de aanhouding moeten derhalve goed zijn vastgelegd in een proces-verbaal. Demonstranten die zijn aangehouden moeten direct en expliciet worden geïnformeerd over de reden van aanhouding. De overheid moet snel uitsluitel bieden over de gevolgen van de aanhouding en de rechtsmiddelen die ter beschikking staan. Het is aan de aangehouden demonstrant om vervolgens gebruik te maken van die mogelijkheden, indien hij/zij van mening is dat de aanhouding niet terecht is.

Er blijkt niet altijd behoefte te bestaan aan een gezamenlijke evaluatie van een demonstratie met alle betrokkenen. Toch kan zo'n nabespreking leerzaam zijn, zeker wanneer de demonstratie niet optimaal is verlopen. Men kan achteraf van elkaar horen hoe de dag is beleefd, wat bij kan dragen aan wederzijds begrip. Als het gaat om een groep die vaker demonstreert, kan door een evaluatie worden voorkomen dat misverstanden over elkaars bedoelingen en aanpak zich opstapelen en leiden tot aannames over een burgemeester, politie-eenheid of groep demonstranten. Bij contacten voorafgaand aan de demonstratie, kunnen dergelijke aspecten uiteraard ook wordt besproken. Zeker wanneer het een groep betreft die vaker demonstreert.

### **Aanbevelingen**

#### **Overheid**

-  Breng vooraf in kaart welke situaties kunnen ontstaan en welke gronden voor aanhouding dan gelden. Informeer de demonstranten hierover.
-  Houdt demonstranten alleen aan wanneer daar een juridische grondslag voor is, er voldaan is aan de toets van subsidiariteit en proportionaliteit en zorg voor een goede motivering.

Overweeg na afloop van een demonstratie een evaluatie te plannen met alle betrokkenen.

Leer van het verloop van een demonstratie.

#### **Demonstrant**

Weet wat de rechtsmiddelen zijn.

Leer van het verloop van een demonstratie.

### **4.5 Conclusie**

Alle burgemeesters en alle vertegenwoordigers van de politie die de onderzoekers tijdens het onderzoek gesproken hebben, begonnen met de boodschap dat het demonstratierecht een grondrecht is dat zoveel mogelijk gefaciliteerd moet worden. Voor veel demonstraties levert dit ook geen enkel probleem op. Dat wordt echter anders wanneer de demonstratie om een controversieel onderwerp gaat, op een voor de overheid lastige locatie, of om een groep demonstranten die de overheid als potentieel lastig beschouwt. Daar waar het echt schuurt, heeft de overheid de neiging om de openbare orde te willen beschermen door de demonstratie in te perken. Daar openbaart zich een diepe kloof tussen de beleving van de overheid, die meent gerechtvaardigd te handelen, en de beleving van de demonstrant, die meent onrechtmatig en ongefundeerd te worden beperkt in de uitoefening van zijn grondrecht.

De rondetafelbijeenkomsten en wat daar ter tafel kwam, illustreren deze kloof. Daarbij merkt de ombudsman op dat met name is gesproken over uitzonderlijke situaties en niet zozeer over de vele, kleinere en vaak probleemloze, demonstraties. Desalniettemin lijken de (slechte) ervaringen met grotere of controversiële demonstratie hun schaduw te werpen op demonstreren in het algemeen.

De belangrijkste conclusie van de ombudsman is, is dat het demonstratierecht in de praktijk door de overheid niet zelden als onderdeel van een belangenafweging wordt beschouwd: het recht op demonstreren versus het belang van de openbare orde en veiligheid. De overheid neigt daarbij naar risicomijdend gedrag.

De overheid draagt immers de verantwoordelijkheid voor het borgen van belangen van inwoners, omstanders, ondernemers en het belang van openbare orde en veiligheid.

De aard van het demonstratierecht, een fundamenteel recht, brengt echter met zich mee dat het beschermen en borgen van de vrijheid om over welk onderwerp dan ook te mogen demonstreren voorop moet staan. Niet alleen in woord, maar ook in daad, ook als het lastig wordt en veel van de overheid vraagt.

De Nationale ombudsman benadrukt dat hij bij het formuleren van zijn aanbevelingen overheid noch demonstrant voorop heeft gesteld. Wat de ombudsman voorop stelt is het fundamentele recht om te demonstreren. Uit dat principe volgt dat er voor de overheid een positieve verplichting geldt om demonstraties zoveel mogelijk te faciliteren en te beschermen. Dit is ook in lijn met de Grondwet, het EVRM en uitspraken van nationale en internationale rechters. De beperking van het demonstratierecht buiten de wettelijke

kaders om, vanwege andere belangen dan genoemd in artikel 9 Grondwet en artikel 2 Wom, acht de Nationale ombudsman dan ook niet behoorlijk.

## Protest tegen azc eindigt met ingreep door politie en ME

Een demonstratie tegen een asielzoekerscentrum in het Noord-Brabantse Heesch (gemeente Bernheze) is maandagavond uit de hand gelopen. Honderden demonstranten gooiden met vuurwerk, stenen en eieren naar de politie, die daarop in samenwerking met de Mobiele Eenheid het plein voor het gemeentehuis ontruimde.

[Ad.nl 18 januari 2016](#)

## 5 ERVARINGEN VAN DE DEMONSTRANT

In het kader van het onderzoek is gesproken met advocaten en (vertegenwoordigers van) demonstranten. In dit hoofdstuk zijn hun ervaringen met demonstraties in algemene bewoordingen weergegeven. Daarbij zijn de meest voorkomende punten benoemd. Tot slot zijn de knelpunten die genoemd werden beschreven.

### 5.1 Aanmelden

Alle gemeenten in Nederland hanteren een aanmeldtermijn voor demonstraties. De lengte van die termijn varieert per gemeente. Hoewel het aanmelden voor demonstranten niet vaak tot problemen leidt, is het voor met name de minder ervaren demonstranten niet altijd duidelijk dat er een aanmeldtermijn wordt gehanteerd en dat die termijn per gemeente kan verschillen. Ook vermeldt niet elke gemeentelijke website de daar geldende aanmeldtermijn. In het weekend is er vaak geen contact mogelijk met de gemeente bij vragen of onduidelijkheden rond het aanmelden.

*'...het voelt als een sollicitatiegesprek en de gemeente bepaalt dan of we wel of niet mogen demonstreren..'*

### Spontane demonstratie

Daarnaast ontstaat de behoefte om te demonstreren ook wel eens ad hoc. Bijvoorbeeld in reactie op een incident in de media of als tegendemonstratie, in reactie op een andere demonstratie of meningsuiting. In die gevallen wordt de aanmeldtermijn door demonstranten niet gerespecteerd. Dit mag echter niet leiden tot het verbieden van de demonstratie. In de praktijk lijkt dat ook niet (meer) te gebeuren.

### Aanmeldingsbereidheid

Het merendeel van de organisatoren meldt hun demonstratie tijdig aan. Zij voelen zich verantwoordelijk voor een goed verloop en willen dat de gemeente en politie zich kunnen voorbereiden.

*'Bij de gesprekken over het faciliteren van de demonstratie zou openbare orde geen issue moeten zijn. Nu wordt het vaak 'misbruikt' om vooraf al in onmogelijkheden te denken.'*

### 'Chilling effect'

Demonstranten ervaren dat het aanmelden tot beperkingen leidt of dat er vooraf al standaardbeperkingen blijken te gelden (als voorbeeld: het meedragen van stokken voor een spandoek is verboden). Dat heeft als effect dat demonstranten bij voorbaat al afzien van demonstreren. Ook eerdere vervelende ervaringen maken dat demonstranten het niet meer aandurven om te gaan demonstreren.

### 5.2 Contacten en afspraken

Gemeente en politie zoeken altijd contact met de organisatoren. Wanneer het contact is gelegd, wordt besproken wat de demonstranten van plan zijn, wat hun wensen zijn en hoe de gemeente en politie dat kunnen faciliteren.



### **Gelijkwaardig?**

Het uitgangspunt van de kant van de overheid bij het leggen van contact, is om gezamenlijk tot afspraken te komen waar beide partijen zich in kunnen vinden. In veel situaties is dat ook het geval. Maar vanuit de demonstranten wordt het ook anders ervaren. Zij voelen zich gedwongen om akkoord te gaan met de afspraken die de gemeente en de politie willen maken. Doen zij dit niet, dan lopen ze het risico dat er beperkingen worden opgelegd of voorschriften worden gesteld in de kennisgeving waar zij zich niet in kunnen vinden. Sommige demonstranten hebben dus de ervaring dat het aanmelden van een demonstratie in hun nadeel kan werken.

### **Onmogelijkheden vooraf**

Demonstranten ervaren soms een weinig open houding bij de gemeente en de politie. De autoriteiten beginnen dan direct te vertellen wat er allemaal niet mag, bijvoorbeeld dat er niet gelopen mag worden of dat een bepaalde locatie absoluut niet mogelijk is. Dit laatste gebeurt zelfs ook wanneer de gewenste locatie onlosmakelijk verbonden is met de inhoud van de demonstratie, zoals de ambassade van het regime waartegen gedemonstreerd wordt. Demonstranten voelen zich door de houding van de autoriteiten voor een voldongen feit gesteld. Zij ervaren het contact niet als het in samenspraak maken van afspraken.

*'Provoceren hoort er bij. Bij twijfel, zou tijdens een demonstratie de betrokkene niet gearresteerd moeten worden, maar zouden alleen zijn gegevens genoteerd moeten worden. Dan zou eventueel later nog een boete kunnen volgen.'*

### **Geen contact**

Er zijn demonstranten die geen contact (meer) willen voorafgaand aan hun demonstratie, omdat zij slechte ervaringen hebben. Vooral vanuit eerdere demonstraties waarbij de overheid zich, naar hun mening, niet heeft gehouden aan de vooraf gemaakte afspraken. Bijvoorbeeld door op het laatste moment nog iets te veranderen in de kennisgeving. Door niet aan te melden, lopen demonstranten minder risico vooraf te worden beperkt in bijvoorbeeld het moment, de locatie en de wijze waarop gedemonstreerd wordt. Wel kan niet-aanmelden ertoe leiden dat er gedurende de demonstratie sneller wordt ingegrepen, omdat de gemeente en politie zich niet goed hebben kunnen voorbereiden.

### **5.3 Voorschriften en beperkingen**

Demonstranten ontvangen van de desbetreffende burgemeester de beschikking (ook wel de 'definitieve kennisgeving' genoemd) waarin staat onder welke voorwaarden de demonstratie kan worden gehouden. Als er voorafgaand contact is geweest, staan in de definitieve kennisgeving de afspraken die met de demonstranten zijn gemaakt. Demonstranten maken echter ook mee dat er voorschriften of beperkingen in zijn opgenomen, die niet vooraf zijn besproken: een andere locatie, statisch in plaats van dynamisch of het verbieden van bepaalde spandoeken. Gezichtsbedekkende kleding wordt bijna altijd verboden, terwijl zo'n verbod in het normale maatschappelijke verkeer niet geldt.

### **Inhoud speelt toch een rol**

Volgens demonstranten speelt bij het opleggen van beperkingen en voorschriften ook de inhoud van de boodschap een rol. Hoewel voor een burgemeester de inhoud geen rol mag spelen, voelen demonstranten met een boodschap die maatschappelijk gezien 'schuurt' zich vanwege die boodschap beperkt. Bijvoorbeeld als de burgemeester besluit dat de demonstratie ergens op een achteraflocatie moet plaatsvinden en dat de demonstranten niet mogen lopen.<sup>19</sup>

*'Beperkingen die worden opgelegd gaan over de locatie, de looproute / het al dan niet lopen, de duur, het tijdstip en ook wel eens de inhoud. De inhoud moet eigenlijk buiten schot blijven, maar dat is niet altijd het geval.'*

### **Tegendemonstratie**

Bij een demonstratie en een tegendemonstratie, is het voor demonstranten belangrijk om in elkaars zicht en op gehoorsafstand te staan (*within sight and sound*). Soms wordt echter de beperking gesteld dat de demonstraties niet bij elkaar in de buurt mogen staan uit vrees voor wanordelijkheden. Daarbij wordt vanuit de overheid wel gedacht dat er voldoende media-aandacht is en dat daarmee het belang van het verspreiden van de boodschap voldoende gediend is. Voor demonstranten is dat echter niet altijd in voldoende mate het geval.

### **Aannames over wat mis zou kunnen gaan**

Het algemene gevoel bij demonstranten is dat burgemeesters beperkingen opleggen vanuit aannames en *worstcasescenario's*. De vrees voor wanordelijkheden weegt zwaarder dan het recht om te demonstreren. Demonstranten veroorzaken de gevreesde wanordelijkheden echter niet vaak zelf. Indien er ongeregeldheden ontstaan, dan is dat vaak eerder het gevolg van de opstelling van omstanders of spontane (onaangekondigde) tegendemonstranten. Demonstranten voelen zich ten onrechte beperkt in hun demonstratievrijheid. Zij mogen bijvoorbeeld niet op de door hen gewenste locatie staan omdat er een risico bestaat dat daar vanuit omstanders ongewenste en mogelijk onbeheersbare reacties komen.

Ook in gevallen waarin de boodschap van de demonstranten als schokkend kan worden ervaren door mensen op straat, merken demonstranten dat zij beperkt worden. Niet alleen het belang van het voorkomen van wanordelijkheden maar ook het belang van omstanders weegt volgens demonstranten dus soms zwaarder dan het demonstratierecht.

### **Weinig jurisprudentie**

Demonstranten kunnen de voorschriften en beperkingen in de beschikking voorleggen aan de rechter wanneer zij het er niet mee eens zijn. Dit gebeurt zelden, volgens de demonstranten en advocaten. Belangrijke redenen daarvoor zijn dat het geld kost en dat er vaak te weinig tijd zit tussen het moment waarop de definitieve kennisgeving wordt

<sup>19</sup> De heer Roorda: 'In de rechtspraak is een dergelijke vergaande beperking min of meer gelijkgesteld met een verbod aangezien het doel van een demonstratie is het laten horen van een boodschap aan een publiek. Dat is welhaast onmogelijk indien een demonstratie op een achteraflocatie moet plaatsvinden.'

afgegeven en de demonstratie, waardoor procederen niet zinvol wordt geacht. Het gevolg hiervan is dat er weinig jurisprudentie bestaat over de rechtmatigheid van voorschriften en beperkingen.

*'Er is geen eenduidig beleid voor het aanmelden van demonstraties, gemeenten doen dat allemaal op hun eigen manier.'*

#### **5.4 Tijdens de demonstratie**

Demonstranten vinden dat de juridische kennis van de politiemensen die de demonstratie begeleiden en faciliteren niet altijd voldoende is. Het komt nog steeds voor dat demonstranten naar een vergunning wordt gevraagd.<sup>20</sup> Ook de verhouding tussen de Wom, de APV en het strafrecht, is niet altijd even goed bekend. In de praktijk leidt dit tot discussies tussen politie en demonstranten.

Het komt met regelmaat voor dat de politie demonstranten om hun identiteitsbewijs vraagt, terwijl daar in de ogen van de demonstrant geen aanleiding voor is en de politie niet goed kan onderbouwen op welke juridische gronden de demonstrant zijn ID moet laten zien.

#### **Escalatie**

De hectiek en het lawaai van demonstranten die hun mening roepen, maken dat de politie niet altijd voor iedereen duidelijk verstaanbaar is. Het is voor grote groepen demonstranten praktisch onmogelijk om te horen wat een agent vordert, ook al gebruikt hij een megafoon. Ook het opvolgen van de vordering is soms praktisch onmogelijk. Bijvoorbeeld wanneer de politie de groep demonstranten heeft 'vastgezet' op een bepaald terrein en vervolgens vordert dat iedereen het terrein moet verlaten. Dergelijke situaties kunnen leiden tot escalatie, omdat voor de demonstranten niet duidelijk is waarom de politie ingrijpt en op grond waarvan.

#### **Aanhouden**

Wanneer een demonstrant in overtreding is, kan de politie besluiten om hem direct aan te houden of pas achteraf. De politie gaat hier wisselend mee om. Demonstranten ervaren het als positief wanneer de politie besluit om achteraf aan te houden (na de demonstratie). Daarmee wordt de demonstratie niet (onnodig) verstoord en wordt escalatie, omdat andere demonstranten zich ermee gaan bemoeien, voorkomen. En de goedwillende, vreedzame demonstranten worden niet beperkt in hun demonstratierecht.

#### **5.5 Na de demonstratie**

Demonstraties kunnen op twee manieren eindigen: de demonstratie houdt op een bepaald moment op (uit zichzelf of omdat daar een afspraak over is gemaakt) of het gaat mis en de demonstratie wordt beëindigd en/of de demonstranten worden aangehouden.

<sup>20</sup> Zie ook het rapport *Demonstreren staat vrij!* ([2007/290](#)).

### Juridische grondslag twijfelachtig

In het laatste geval is de ervaring van demonstranten dat er snel wordt aangehouden, maar dat de gronden van die aanhouding niet duidelijk zijn. Sterker nog, het gevoel is dat er wordt aangehouden en dat achteraf de juridische grondslag wordt bedacht. Redenen voor aanhouding zijn bijvoorbeeld: het je niet houden aan de voorschriften en/of beperkingen, het niet voldoen aan een bevel van de politie of het verstoren van de openbare orde. Sommige demonstranten hebben meegemaakt dat de hele groep is aangehouden, waarna achteraf is gebleken dat de aanhoudingen juridisch geen stand hielden. Door de aanhoudingen is de demonstratie echter afgebroken. Dat kan niet meer worden rechtgezet.

*'De ervaring is dat klagen bij de politie niet vaak iets oplevert. Of de klacht wordt niet behandeld omdat er samenhang is met de strafrechtelijke procedure of het duurt heel erg lang. Klagers hebben daarna dan ook niet meer de energie om naar de Nationale ombudsman te gaan.'*

### Zelden procederen

Het komt voor dat aangehouden demonstranten op het politiebureau te horen krijgen dat niet direct een advocaat beschikbaar is. Ze krijgen dan de keuze om te wachten of om de boete (strafbeschikking<sup>21</sup>) te betalen, waarna ze direct vrij te zijn om te gaan.

#### Nationale ombudsman:

*Een strafbeschikking mag alleen worden aangezegd als het OM overtuigd is van de schuld van de verdachte. Het is noodzakelijk om de verdachte te horen voordat de conclusie getrokken kan worden dat deze schuldig is aan een strafbaar feit. Iemand die aangehouden is, heeft recht op rechtsbijstand. Door gebruik te maken van de mogelijkheid om direct de boete te betalen op het politiebureau, verliest men het recht op bijstand en bekent men schuld. Ook verliest men de mogelijkheid om de beschikking aan te vechten bij de rechter.*

*In het rapport 'Geen winnaars'<sup>22</sup> is de ombudsman van oordeel dat het OM gehandeld heeft in strijd met het vereiste van een goede voorbereiding en het vereiste van fair play. Het was voor de demonstranten niet duidelijk op welke gronden zij waren aangehouden en zij werden pas maanden na de aanzegging van de strafbeschikking gehoord. Verder werd erop aangedrongen om de boete direct na de aanhouding te betalen op het politiebureau en konden zij geen beroep doen op rechtsbijstand.*

### Geen evaluatie

Demonstranten die zijn aangehouden en die niet direct akkoord gaan met een sanctie, ondervinden zelden verdere gevolgen. Vaak horen ze niets meer, soms wordt hun zaak geseponeerd of verklaart het Openbaar Ministerie zich niet-ontvankelijk. Van de zaken die op zitting komen, eindigt een deel in vrijspraak. Demonstranten maken nauwelijks gebruik van hun juridische mogelijkheden om op te komen tegen de gang van zaken. Juridische procedures zijn lang en kostbaar. Soms hebben ze ook het vertrouwen in een rechtvaardige overheid verloren.

<sup>21</sup> Een strafbeschikking is een boete die wordt opgelegd zonder tussenkomst van de rechter.

<sup>22</sup> 'Geen winnaars', rapportnummer [2016/060](#).

Uit het onderzoek blijkt dat er zelden na afloop van een demonstratie wordt geëvalueerd met demonstranten, politie en gemeente over het verloop en eventuele leerpunten. Demonstranten, zo lijkt het, hebben hier ook geen behoefte aan.<sup>23</sup>

## 5.6 Knelpunten

Demonstranten ervaren de volgende knelpunten.

- Aanmelden loont niet. Het leidt tot ongewenste voorschriften of beperkingen.
- De inhoud van de boodschap speelt, bewust of onbewust, toch een rol bij de voorschriften en beperkingen.
- Het maken van afspraken voelt niet als gelijkwaardig. Demonstranten voelen zich voor een voldongen feit gesteld.
- Demonstranten worden beperkt in hun recht, vanwege (vrees voor) wanordelijkheden die worden veroorzaakt door omstanders of tegendemonstranten.
- De rechter acht de beperking of beëindiging van een demonstratie soms achteraf onrechtmatig en aangehouden demonstranten worden zelden vervolgd, laat staan veroordeeld. Maar het kwaad is dan al geschied: de demonstratie is beperkt of afgebroken.
- Demonstranten stappen zelden zelf naar de rechter vanwege de kosten en de lange procedures. Ook ontbreekt het vertrouwen dat daarmee iets kan worden bereikt.

## Deelnemers van verboden demonstratie tegen Zwarte Piet in 2016 niet vervolgd

Tegenstanders van Zwarte Piet die in november 2016 werden opgepakt rondom de landelijke intocht van Sinterklaas in Maassluis worden niet vervolgd. Het gaat om 168 mensen die meededen aan een verboden demonstratie in Rotterdam.

[nu.nl 11 januari 2018](https://nu.nl/11-januari-2018)

<sup>23</sup> In januari 2017 heeft de gemeente Utrecht een Tevredenheidsonderzoek demonstratieproces door I&O Research laten uitvoeren, waaruit deze bevinding naar voren komt.

## 6 ERVARINGEN VAN DE GEMEENTEN

Omdat vrijheid van betoging, levensovertuiging en meningsuiting grondrechten zijn, is in de Wom<sup>24</sup> niet gekozen voor een vergunningstelsel, maar voor een kennisgevingstelsel. De burgemeester kan op grond van de kennisgeving van een openbare manifestatie eventueel voorschriften en beperkingen stellen en de nodige veiligheidsmaatregelen treffen om de betoging ordelijk en vreedzaam te laten verlopen.

Tijdens dit onderzoek zijn drie grote en twee kleinere gemeenten gevraagd naar hun ervaringen. Die ervaringen zijn verschillend maar komen ook deels overeen. In dit hoofdstuk worden de meest voorkomende punten uit die ervaringen in algemene bewoordingen weergegeven. Tot slot worden de genoemde knelpunten beschreven.

### 6.1 Aanmelden

Gemeenten vragen aan demonstranten om de gemeente van de voorgenomen demonstratie in kennis te stellen door middel van een kennisgeving. Deze kennisgeving kan veelal digitaal via de website van de betreffende gemeente worden ingediend. De ervaring is dat de meeste organisatoren van tevoren een kennisgeving doen.

De aanmeldingstermijn varieert: minstens 4 x 24 uur van tevoren, minstens 48 uur van tevoren en minstens 24 uur van tevoren. Maar ook minimaal vijf werkdagen. Gemeenten geven aan dat de gestelde voorbereidingstermijn reëel is. Zeker wanneer er dagelijks meerdere demonstraties plaatsvinden is de termijn echt nodig om zich goed te kunnen voorbereiden.

*'Het inspraakrecht van burgers op democratische besluitvorming, kan worden doorkruist door het recht op demonstreren. Minder mondige mensen werden kopschuw door de heftigheid van de tegenstanders. Ook voorstanders lieten zich nauwelijks meer horen. Dan botsen verschillende belangen/rechten.'*

### Contact zoeken

Na aanmelding wordt er vanuit de gemeente en/of politie contact gezocht met de demonstrantengroep om te spreken over de praktische gang van zaken tijdens de demonstratie. Ook kunnen dan afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld locatie, aard van de demonstratie (statisch of dynamisch), aanspreekpunten binnen de demonstratiegroep tijdens de demonstratie, enzovoort.

### Geen aanmelding

In het geval dat er geen aanmelding is gedaan, verandert dit niets aan het uitgangspunt dat een demonstratie gefaciliteerd dient te worden en de demonstranten beschermd. Het is wel zo dat het alleen maar prettig is voor zowel demonstranten als overheid, als er vooraf contact is en er afspraken gemaakt kunnen worden. Het aanmelden dient dus een wederzijds belang. Maar het niet-aanmelden doet volgens de gemeenten niet af aan het grondrecht om te mogen demonstreren. Een gemeente gaf aan dat het vooraf aanmelden

<sup>24</sup> Zie [Bijlage 1](#) Juridisch Kader.

eigenlijk beloond zou moeten worden, door demonstranten in dat geval alle ruimte te geven.

### **Contact en afspraken**

Na ontvangst van de kennisgeving of wanneer er signalen zijn (vaak uit social media) dat er een demonstratie wordt georganiseerd, wordt zo snel mogelijk contact gezocht met de groepering. Dit contact wordt veelal vanuit de politie gelegd, aangezien die vaak beschikt over een goed netwerk met verschillende groeperingen.

Het snel leggen van contact is cruciaal voor het kunnen maken van afspraken voor het verloop van de demonstratie. De ervaring is dat het contact over het algemeen goed te leggen is.

De grondhouding bij alle gemeenten is het in goed overleg evenwichtig willen faciliteren van de demonstratie en het waarborgen van de veiligheid van de demonstranten. Daarbij wordt vanuit gemeenten ervaren dat het overleg over de te maken afspraken evenwichtig en in samenspraak met demonstranten wordt gevoerd.

*'Het is in dat verband soms juridisch spoorzoeken: wanneer is een demonstratie een demonstratie en wanneer is iets een volksoploop bijvoorbeeld?'*

## **6.2 Voorschriften en beperkingen**

Nadat duidelijk is wat de demonstranten willen, krijgt de burgemeester van de politie een risicoanalyse waarbij ook eventuele adviezen worden gegeven om de demonstratie goed te kunnen faciliteren. Demonstranten ontvangen van hun aangemelde demonstratie van de burgemeester een beschikking (de definitieve kennisgeving). Indien er aanleiding is voor het stellen van beperkingen vooraf, bijvoorbeeld naar aanleiding van de risicoanalyse van de politie dan wel het contact met de groepering, neemt de burgemeester de beperkingen op in de beschikking, waartegen rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld. Men kan op die manier via een bestuursrechtelijk kort geding een rechterlijke toetsing vragen van de gestelde beperkingen. Vanwege die mogelijkheid streven gemeenten ernaar de beschikking zo spoedig mogelijk af te geven.

### **Afspraak of beperking?**

Beperkingen kunnen divers zijn: bijvoorbeeld ten aanzien van de locatie, het uiterlijk van de demonstranten (gezichtsbedekking), of dat er sprake moet zijn van een statische demonstratie. Beperkingen over tijdstippen, locatie en manier van demonstreren worden vanuit gemeenten meer gezien als het in goed overleg afspraken maken met de demonstranten, zodat zij zo goed mogelijk worden gefaciliteerd. Ook ziet de gemeente een taak om demonstranten te adviseren zodat hun demonstratie zo goed mogelijk tot haar recht kan komen. Als voorbeeld werd gegeven dat een locatie negatieve reacties van omstanders kan oproepen omdat dat leidt tot bijvoorbeeld omleiding van het verkeer. Door dan een andere locatie voor te stellen, worden de demonstranten niet geconfronteerd met die negatieve reacties. Vanuit de gemeenten wordt geen disbalans ervaren tijdens het maken van dergelijke afspraken met de groeperingen. Wel zijn sommige groeperingen mondiger dan andere.

### **Inhoud speelt geen rol**

Gemeenten benadrukken dat de inhoud van de demonstratie geen grond moet zijn om beperkingen op te leggen, ook al levert dit vragen op binnen de gemeenteraad. De burgemeester staat soms voor de uitdaging om tegenover de gemeenteraad 'zijn rug recht te houden' als het om een controversiële boodschap gaat. Wel kan de inhoud van een demonstratie bepalend zijn voor de risico-inschatting. Men geeft in dit verband aan dat de politieke kleur van de burgemeester en die van de gemeenteraad van invloed kan zijn op de wijze waarop demonstraties gefaciliteerd worden en de mogelijke kritiek die daar vanuit de raad op kan volgen.

### **6.3 Tijdens de demonstratie**

Tijdens de demonstratie is het voor gemeenten van groot belang dat er doorlopend contact wordt gehouden met de groepering (via contactpersonen) en dat er korte lijnen zijn en goede samenwerking met de politie. Wanneer een situatie verandert en vraagt om een andere aanpak, is goede en snelle communicatie tussen politie en burgemeester van belang. Het OM wordt er niet snel standaard bij betrokken.

Over het algemeen loopt het contact met de demonstranten gedurende de demonstratie via de politie.

### **6.4 Na de demonstratie**

Gemeenten evalueren niet standaard het verloop van een demonstratie, maar doen dit alleen in uitzonderlijke gevallen. Als zo'n evaluatie plaatsvindt, is het met de politie en niet met de demonstranten.<sup>25</sup>

Binnen de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) vindt regelmatig overleg plaats over demonstraties. Een gemeente met een omvangrijke demonstratiepraktijk geeft aan dat de grotere demonstraties altijd worden geëvalueerd met het OM en de politie. Ook is er contact met de wetenschap aangaande het onderwerp demonstraties.

### **Kennisdeling**

Er zijn gemeenten die zijn uitgegroeid tot kenniscentrum van demonstraties: andere gemeenten zoeken met deze gemeenten contact bij vragen of dilemma's.

Een aantal gemeenten heeft vier keer per jaar standaard driehoeksoverleg waarbij het onderwerp demonstraties aan de orde kan komen. Daarnaast geeft men aan geen behoefte te hebben aan meer overlegstructuur hierover: 'ad hoc' overleg zoeken met ervaren gemeenten werkt goed; hierbij is het wel van groot belang te beschikken over een goed netwerk.

### **6.5 Knelpunten in de praktijk**

Gemeenten ervaren de volgende knelpunten.

- Gemeenten benadrukken het belang van het grondrecht-principe: dat demonstreren een grondrecht is, daar dient iedereen zich van bewust te zijn, van omwonenden tot leden van de gemeenteraad. Het is soms nodig dat de gemeente dit uitlegt en toelicht

---

<sup>25</sup> In januari 2017 heeft de gemeente Utrecht een Tevredenheidsonderzoek demonstratieproces door I&O Research laten uitvoeren, waaruit dit blijkt.



en dit doet zij dan ook. Met name bij demonstraties waarbij een extreem standpunt wordt uitgedragen is die uitleg soms echt nodig. Gemeenten vinden het over het algemeen belangrijk om juist dan binnen de juridische kaders te blijven en dat aan de omstanders uit te leggen. De gemeenten hebben hier echter soms problemen mee. Bij extreme uitingen van een standpunt door een grote meerderheid van demonstranten, kunnen andersdenkenden kopschuw worden. Het recht op demonstratie kan daardoor het recht op democratische besluitvorming doorkruisen. Het komt voor dat gemeenten de behoefte voelen om bij bijvoorbeeld extreme visuele uitingen van een standpunt beperkend op te treden. Denk bijvoorbeeld aan foto's van martelingen of abortussen. Het is lastig aan die behoefte handen en voeten te geven, aangezien de inhoud van de demonstratie eigenlijk ongemoeid moet blijven.

*'Als bestuurder wil je een situatie niet uit de hand laten lopen. Men wil het niet op zijn beloop laten; better safe than sorry.'*

- De Wom geeft in theorie voldoende kader om te handelen, maar niet bij onverwachte, spontane situaties, bijvoorbeeld bij relschoppers die op een demonstratie afkomen. Het is dan voor de politie onduidelijk waar de grens ligt tussen de groep demonstranten en de groep relschoppers. Soms is het volgens gemeenten juridisch spoorzoeken, bijvoorbeeld: wanneer is er sprake van een demonstratie en wanneer is er sprake van een volksoploop? Het is ook lastig achteraf vast te stellen wanneer een situatie kantelt naar het strafrecht, en wie daar een rol in heeft gespeeld.
- Indien een demonstrant wordt opgepakt, is het onwenselijk dat er een te lange termijn zit tussen het oppakken en het kunnen verschijnen voor de politierechter. Een periode van ruim anderhalf jaar, zoals is voorgekomen, is te lang. Het kan – naast de gevolgen voor de individuen die het betreft – een escalerend effect op de publieke opinie tot gevolg hebben.
- Aangezien de groepsaankpak niet juist is bevonden en het instrument van bestuurlijke ophouding tekort schiet, vragen gemeenten zich af op welke manier een groep kan worden aangepakt. Ten aanzien van eenmansacties wordt de afwezigheid van een juridisch kader als problematisch ervaren.
- Gemeenten geven de beschikking met voorschriften / beperkingen zo spoedig mogelijk af, zodat demonstranten het vooraf nog ter beoordeling aan de rechter kunnen voorleggen. In de praktijk wordt hier zeer weinig gebruik van gemaakt. Dit ervaart men als een gemis: een rechterlijke toets en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie zouden juist kunnen dienen als leidraad bij de afweging om bepaalde voorwaarden of beperkingen wel of niet te stellen.
- Social media geven enerzijds snel een actueel zicht op mogelijke demonstraties en anderzijds zorgen ze voor snelle spontane acties, waardoor in korte tijd soms lastige beslissingen moeten worden gemaakt. Via de nieuwe media is de wereldproblematiek sneller 'in de stad'. Mensen komen daardoor sneller (spontaner) in actie en is het ook

gemakkelijker om een groot aantal mensen bijeen te krijgen voor een demonstratie. Ook worden social media soms door groeperingen gebruikt om een bepaald beeld te geven van het verloop van een demonstratie die niet strookt met de beleving van de gemeente en politie.

- Gemeenten ervaren een druk op capaciteit: de inzet van politie bij een demonstratie gaat bijvoorbeeld ten koste van de inzet op andere zaken en kan daardoor afbreuk doen aan de veiligheid van andere burgers. Er is sprake van een toename van het aantal kleine demonstraties, terwijl het in de stad drukker is geworden: er is minder ruimte en een beperkt aantal locaties. Voor kleinere gemeenten geldt dat zij onvoldoende zijn toegerust op situaties waar veel, soms kwaadwillend, publiek op afkomt: men heeft onvoldoende ervaring en onvoldoende capaciteit.

## Dode konijnen ingenomen bij demonstratie dierenactivisten

Inspecteurs van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) hebben vanmiddag tijdens een demonstratie van dierenactivisten op de Dam in Amsterdam enkele dode konijnen in beslag genomen. Eén demonstrant is meegenomen door de politie.

[Volkskrant.nl](http://Volkskrant.nl) 21 december 2011

## 7 ERVARINGEN VAN DE POLITIE

Ten behoeve van het onderzoek is gesproken met medewerkers van de politie, werkzaam bij diverse regionale eenheden en in diverse functies, zoals ME-commandant, algemeen commandant, districtschef, hoofd Handhaven & Netwerken en medewerker bij het bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB). In dit hoofdstuk worden de meest voorkomende en gedeelde ervaringen beschreven. Aan het slot van het hoofdstuk worden de knelpunten benoemd.

### 7.1 Aanmelden

#### **De adviezen van de politie wegen zwaar**

In de voorbereiding van een demonstratie bepaalt de politie in hoge mate wat demonstranten wel en niet wordt toegestaan. De gemeente en de politie hebben nauw contact aangaande de demonstratie, terwijl ook het Openbaar Ministerie soms in een vroeg stadium al wordt betrokken. Binnen sommige politie-eenheden worden demonstraties rechtstreeks aangemeld bij de politie, niet bij de gemeente. De politie nodigt de aanmelder dan veelal uit voor een gesprek, waarbij ook een vertegenwoordiger van de gemeente aanschuift. Ook houdt de politie social media in de gaten om oproepen tot demonstreren op te pikken en wijkagenten houden hun oren en ogen open. Mocht de politie op die manier een voorgenomen demonstratie op het spoor komen, dan worden de initiatiefnemers ook uitgenodigd voor een gesprek.

*'De politie op straat wil nog wel eens zelf een andere afweging maken dan de burgemeester vanuit zijn kamer op het stadhuis.'*

De politie heeft dus een belangrijke rol in de voorbereiding. Weliswaar heeft de politie niet de bevoegdheid om zelf beperkingen op te leggen, maar zij adviseert de burgemeester hier wel over, bereidt een draaiboek voor en maakt een risicoanalyse, waarin ook staat of er tegenacties te verwachten zijn. Hiermee is overigens niet gezegd dat de burgemeester het advies van de politie altijd zonder meer volgt.

#### **Problemen met niet-aangemelde demonstraties**

De politie hecht aan praktische maatregelen die het geheel van de demonstratie beheersbaar en voorspelbaar maken. Niet-aangemelde demonstraties maken het, vanwege het spontane karakter daarvan, een stuk lastiger voor de politie om door goede voorbereiding en aanwijzingen vooraf zekerheden in te bouwen voor een ordelijk verloop. Daarbij speelt ook mee dat tegenwoordig via social media erg snel veel mensen op de been kunnen worden gebracht, waardoor de grootte van een onaangekondigde demonstratie erg lastig is in te schatten. Komt de politie een onaangekondigde demonstratie op het spoor, dan zal geprobeerd worden om alsnog contact te leggen met de organisator(en) om wat meer duidelijkheid te krijgen.

### 7.2 Contact en afspraken

Uit alle gesprekken bleek dat de politie inzet op zo snel mogelijk goed contact krijgen met de organisator van de demonstratie om duidelijk te krijgen wat hij wil. Wanneer de

demonstratie is aangemeld, is het contact gemakkelijk te leggen. Bij een vermoeden van een demonstratie die (nog) niet is aangemeld, zoekt de politie via hun netwerken in een bepaalde buurt of groepering contact.

In meerdere gesprekken kwam naar voren dat de politie van demonstranten verwacht dat de gemaakte afspraken worden nagekomen. Wordt dat vertrouwen beschaamd, dan worden die demonstranten bij een volgende demonstratie minder snel als vreedzaam en goedwillend beschouwd.

### **Een demonstratie moet gefaciliteerd worden, maar is een mogelijke ordeverstoring**

Vrijwel ieder gesprek dat we voerden begon met de stelling dat het faciliteren van demonstraties het uitgangspunt is voor de politie. De politie is, meer dan pakweg tien jaar geleden, gericht op het zoeken van verbinding met demonstranten en het de-escaleren van ordeverstoringen op zo'n manier dat de demonstratie door kan gaan. De politie weet dat demonstranten soms bescherming van de politie nodig hebben om hun geluid te kunnen laten horen en dat de politie die taak dan op zich moet nemen.

Echter, gaandeweg de gesprekken bleek dat meer nog dan faciliteren, het handhaven van de openbare orde het uitgangspunt is in het denken en handelen van de politie rond demonstraties. Demonstraties moeten kunnen, maar wel op zo'n manier dat het veilig is voor de (tegen)demonstranten, omwonenden, omstanders, et cetera.

*'Politie mensen begrijpen niet altijd waar het om gaat, namelijk het op een goede manier faciliteren van de uitoefening van het grondrecht om te mogen demonstreren.'*

Demonstreren wordt gezien als een grondrecht, maar geen ongelimiteerd grondrecht. De politie is geneigd om zowel vooraf als tijdens demonstraties maatregelen voor te stellen die weliswaar een beperking van de vrijheid van de demonstranten inhouden, maar die het risico op mogelijke ordeverstoringen verkleinen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om beperkingen zoals het verbod op het meenemen van stokken of het dragen van gezichtsbedekkende kleding, dit laatste vanuit de gedachte dat demonstranten niet het gevoel moeten krijgen in de anonimiteit te kunnen blijven. De wettelijke grondslag van dergelijke maatregelen lijkt daarbij ondergeschikt aan hun (vermeende) effectiviteit. Wanneer er geen serieuze ordeverstoringen zijn ontstaan, is een demonstratie vanuit het oogpunt van de politie succesvol verlopen.

De beschreven houding ten opzichte van demonstraties brengt ook mee dat politieambtenaren demonstranten soms zien als 'lastig' of zelfs als 'de vijand', als potentiële ordeverstoorders die in elk geval met de nodige argwaan worden benaderd. Demonstranten kunnen het vertrouwen van de politie gaandeweg winnen, bijvoorbeeld als de organisator zich meldt en zich als aanspreekpunt opstelt, goede afspraken maakt en een eigen ordedienst in het leven roept.

### **7.3 Tijdens de demonstratie**

Niet alleen vooraf is de politie nauw betrokken, ook tijdens een demonstratie is de opstelling van de politie sterk bepalend voor het beeld van de demonstratie en het

verloop daarvan. Zo kan de politie ervoor kiezen om een ruime hoeveelheid ME'ers in vol tenue zichtbaar te laten zijn, of juist er op inzetten dat de aanwezige politie er zo benaderbaar en faciliterend mogelijk uitziet. Dit laatste is doorgaans de insteek, zodat zo goed mogelijk contact kan worden gehouden met de demonstranten.

Indien er zich tijdens een demonstratie ordeverstoringen voordoen, dan maakt de politie zelf de inschatting of er moet worden opgetreden. De politie wil dan idealiter vóór eventueel optreden overleg met de gemeente, omdat de burgemeester de bevoegdheden draagt op grond van de Wom. De politie ervaart echter dat de situatie soms dusdanig is dat er direct opgetreden moet worden. Dan wordt later aan de burgemeester gemeld hoe er is opgetreden en waarom.

*'Wat lastig is, is dat de praktijk soms ingewikkeld is. Uitgangspunt is en blijft dat de overheid extreem ver moet gaan in het faciliteren van een demonstratie. Maar er komt een punt dat je een standpunt moet innemen: tot hier en niet verder.'*

### **Inzet op kennis en kunde**

De politie geeft tijdens de gesprekken aan dat er flink is ingezet op verbetering van de kennis en kunde van de politie op straat over demonstraties. De juridische kennis bij de agenten is beter op orde dan voorheen het geval was, waardoor demonstranten bijvoorbeeld minder naar een vergunning wordt gevraagd. De politieleiding zet in op een goede briefing vooraf, waarin duidelijke tolerantiegrenzen worden benoemd en waarin wordt aangegeven met welke grondhouding (over het algemeen: faciliterend) de politie op straat de demonstranten moet benaderen. Dat betekent echter niet dat alles helemaal dichtgeregeld is. De politie wil ook ruimte laten voor de professionele inschatting van de mensen ter plekke en hen het vertrouwen geven om goede afwegingen en inschattingen te maken. Er zijn ook eenheden die wel vooraf afspreken dat er alleen wordt opgetreden na uitdrukkelijke toestemming van de Algemeen Commandant.

*'Er wordt steeds meer capaciteit ingezet op evenementen, dat vraagt veel van mensen als er dan ook nog een demonstratie kort van tevoren wordt aangekondigd: schuiven met roosters, geen verlof.'*

### **Pro-actief optreden**

De politie wacht liever niet met optreden tot de orde reeds verstoord is geraakt, maar wil vooraf grenzen stellen en ook tijdens de demonstratie door praktische maatregelen ordeverstoringen voorkomen of in de kiem smoren. De politie wil hiermee schade door bijvoorbeeld vernielingen, massale aanhoudingen en strafvervolgning voorkomen.

### **Moeite om de grens te bepalen**

Tijdens de gesprekken voorafgaand aan een demonstratie, wordt organisatoren veelal gevraagd akkoord te gaan met standaardclausules, zoals 'U dient zich te onthouden van het uiten van beledigende en/of discriminerende teksten'. Dat neemt echter niet weg dat het in de praktijk nogal eens lastig is voor de politie om een grens te trekken. Welke tekst is zodanig beledigend / discriminerend dat deze niet meer onder de vrijheid van demonstreren valt, maar strafrechtelijk aangepakt moet worden? Er is ergens een omslagpunt tussen de inhoud van de demonstratie waar de autoriteiten zich niet mee

moeten bemoeien en strafbare uitingen waartegen de politie op moet treden, maar waar precies? Niet alleen bij uitingen, maar ook wat betreft gedragingen is het soms lastig de grens te trekken. Bovendien speelt ook de vraag mee of het opportuun is om op te treden tegen een grensoverschrijdende uiting of grensoverschrijdend gedrag. Soms is het naar de inschatting van de aanwezige politie beter om af te wachten tot een later moment, of om zelfs even helemaal af te zien van aanhoudingen, omdat optreden escalerend zou kunnen werken. Hierdoor zou de openbare orde verder verstoord kunnen worden, hetgeen de politie nu juist probeert te voorkomen.

*'Het faciliteren van de demonstratievrijheid van de één kan leiden tot beperking van dat recht voor de ander.'*

### **Differentiëren is lastig**

Het kost de politie moeite om, wanneer dat geval zich voordoet, een kleine groep personen in een demonstratie die zich misdraagt te scheiden van de rest van de demonstranten. Het aanhouden van een deel van de demonstranten is praktisch lastig en ook juridisch moeilijk, omdat het strafrecht nu eenmaal gericht is op individuen en niet op groepen. Het is lastig te bewijzen dat precies de aangehouden demonstrant zich in woord en/of gedrag strafbaar heeft gedragen, aanwijzingen van de politie heeft gehoord en niet opgevolgd, et cetera. Aangehouden demonstranten worden daarom ook maar zelden vervolgd. In het gesprek dat de onderzoekers met een officier van justitie voerden wordt dit bevestigd. De grond waarop de politie een demonstrant heeft aangehouden, is voor de officier van justitie niet altijd evident en houdt vaak juridisch geen stand. In het verlengde hiervan vindt de politie het onduidelijk wanneer er binnen een demonstratie nu sprake is van zodanige wanordelijkheden, dat aan de demonstratie als geheel de bijzondere bescherming van de Grondwet en het EVRM ontvalt. Al met al vindt de politie dat het juridisch kader wel voldoet, maar soms weinig houvast biedt in de praktijk.

*'Pas bij onrust grijp je in. De insteek is dat de demonstranten de ruimte moet worden gegeven en dat beperking zo min mogelijk moet plaatsvinden.'*

### **7.4 Na de demonstratie**

Het komt maar zelden voor dat demonstranten en politie na afloop van een demonstratie nog evalueren wat er goed ging en wat er beter had gekund. Ook houdt de politie niet actief contact met organisaties die geregeld komen demonstreren. Wel is het zo dat wanneer dezelfde organisatie / organisator zich opnieuw meldt, de politie eerdere ervaringen meeweegt in haar houding en adviezen aan de burgemeester. Indien demonstranten zich in de ogen van de politie bij een eerdere demonstratie niet aan de afspraken gehouden hebben, kan dat leiden tot (extra) beperkingen.

### **Uitwisseling tussen eenheden kan nog beter**

Hoewel verschillende politie-eenheden met vergelijkbare dilemma's kampen rond demonstraties, is er geen structurele landelijke uitwisseling van ervaringen en 'best practices'. Wel is er een tweemaandelijks overleg tussen de verschillende units Handhaven & Netwerken. Dit wordt als zeer waardevol ervaren. Ook komt het voor dat

politie-eenheden contact leggen met elkaar om bijvoorbeeld te overleggen over ervaringen met een specifieke groep demonstranten, of een specifiek type demonstratie.

*'Wij werken met een zogenaamde 'flex' ME. Dat houdt in dat de ME wel al meeloopt maar niet in vol ornaat (helmen, schilden)'.*

## 7.5 Knelpunten in de praktijk

De politie ervaart de volgende knelpunten.

- Het grootste dilemma dat de politie benoemt is het omgaan met de vrees voor wanordelijkheden. En dan met name de vraag wanneer men moet ingrijpen. Tegelijkertijd kan ingrijpen juist ook escalierend werken. In de praktijk moeten er in een 'split second' afwegingen en beslissingen worden gemaakt.
- Het is nodig maar niet eenvoudig om snel inschattingen te maken van mogelijke risico's.
- De afbakening tussen het recht op demonstreren en de verstoring van de openbare orde is lastig. De juridische grondslag om aan te houden is niet altijd duidelijk. De juridische mogelijkheden (bevoegdheden) lijken voldoende maar hoe en wanneer die toe te passen in de praktijk kan onduidelijk zijn.
- Tijdens een demonstratie kan het lastig zijn om goed om te gaan met mensen die stellen een tegendemonstratie te houden maar die er enkel op uit (lijken te) zijn om de demonstratie te verstoren. Wat ook voorkomt is dat een evenement een aanzuigende werking heeft op groeperingen die dan 'spontaan' gaan demonstreren. Dat is in de praktijk niet altijd goed te faciliteren.
- Als er geen contactpersoon is vanuit de demonstranten of als die 'onderduikt' tijdens de demonstratie kunnen geen goede afspraken gemaakt worden over het verloop en het behoud van de orde in de demonstratie.
- Vanuit diverse regionale politie-eenheden komt het signaal dat demonstraties erg veel vergen van de politie. Op korte termijn moeten er mensen worden opgetrommeld om demonstraties in goede banen te leiden, waardoor soms ook verloven komen te vervallen of ander werk blijft liggen.

## Koerden demonstreren in Den Haag tegen Turkse inval Afrin

Een Koerdische demonstratie in Den Haag tegen [de Turkse inval](#) in de Syrische grensregio Afrin is rustig verlopen. Dat zeggen demonstranten en politie.

[nos.nl 10 februari 2018](#)

## BIJLAGE 1

### JURIDISCH KADER

#### Demonstratievrijheid

Het recht tot betoging is onder meer beschermd in artikel 9 van de Grondwet (Gw) en artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden(EVRM).

#### Grenzen aan demonstratievrijheid

Hoewel het een juridisch stevig verankerd recht betreft, is het recht tot betoging niet onbegrensd. Het tweede lid van artikel 9 Gw bepaalt dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In Nederland is daaraan uitvoering gegeven in de Wet openbare manifestaties (Wom). In artikel 2 Wom zijn de doelcriteria van artikel 9 Gw herhaald:

*De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.*

#### Kennisgeving, voorschriften en beperkingen

In artikel 4 eerste lid Wom staat dat de gemeenteraad kan bepalen in welke gevallen een aan de demonstratie voorafgaande kennisgeving vereist is. Alle gemeenten in Nederland hebben in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) voorschriften opgenomen over demonstraties. In de APV staat wat de aanmeldingstermijn is en welke gegevens de organisator van de demonstratie moet aanleveren.<sup>26</sup> De gemeente en de politie hebben door de kennisgeving de tijd om de demonstratie voor te bereiden en de burgemeester kan eventueel zijn bevoegdheden op grond van de Wom aanwenden. In artikel 5 Wom is bijvoorbeeld bepaald dat de burgemeester voorschriften en beperkingen kan stellen aan een demonstratie en deze zelfs kan verbieden. Ook kan hij aanwijzingen geven aan de demonstranten (artikel 6 Wom). Daarnaast kan hij een reeds begonnen demonstratie beëindigen (artikel 7 Wom).

#### Inhoud van de demonstratie

Van belang is dat in artikel 4 lid 3 van de Wom expliciet is bepaald dat de burgemeester in de kennisgeving geen gegevens mag vragen over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Het verbod om te vragen naar de inhoud is in de praktijk problematisch, omdat de autoriteiten kennis over de inhoud van de demonstratie goed

<sup>26</sup> In dit rapport gaan we uit van betogingen op openbare plaatsen. Op andere dan openbare plaatsen gelden iets andere regels. Er geldt dan bijvoorbeeld geen kennisgevingsplicht en het criterium 'in het belang van het verkeer' vindt geen toepassing. Zie ook: B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden, Ars Aequi september 2017, p.699-705.



kunnen gebruiken, bijvoorbeeld om een inschatting te maken van de benodigde politie-inzet om de demonstratie effectief te kunnen beschermen.

In de wetsgeschiedenis is bepaald dat wel naar het doel van de demonstratie mag worden gevraagd.<sup>27</sup> In feite krijgt de burgemeester zo toch informatie van de inhoud.<sup>28 29</sup> De achtergrond van artikel 4 lid 3 Wom is dat er geen sprake mag zijn van enige vorm van censuur op de inhoud van een demonstratie. Dit wordt ook gewaarborgd door artikel 5 lid 3 Wom, waarin staat dat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud. Ook aanstootgevende boodschappen moeten verkondigd kunnen worden. Een demonstrant die strafbare uitingen doet, kan achteraf echter wel strafrechtelijk vervolgd worden, bijvoorbeeld voor groepsbelediging (artikel 137c Wetboek van Strafrecht).

### **Niet aanmelden**

De artikelen in de Wom lijken vergaande consequenties te verbinden aan het niet doen van een kennisgeving. Zo kan op grond van artikel 5 lid 2 Wom een demonstratie worden verboden indien de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan en op grond van artikel 7 Wom kan een betoging die niet is aangemeld worden beëindigd. Op grond van artikel 11 lid 1 Wom zou het houden van of deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie ook strafbaar zijn. De lezer wordt hier echter op het verkeerde been gezet. Uit artikel 2 Wom, artikel 9 Grondwet en artikel 11 EVRM volgt namelijk, dat de burgemeester alleen van zijn bevoegdheden gebruik maken in het licht van de belangen genoemd in artikel 2 Wom en artikel 9 Gw: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Iedere beperking, ieder voorschrift, ieder verbod en iedere opdracht tot beëindiging van een demonstratie, dient te zijn ingegeven door een van de genoemde doelcriteria. Het niet aanmelden van een demonstratie en/of het niet volgen van opgelegde beperkingen zijn puur op zichzelf dus geen valide gronden voor beëindiging van een demonstratie. Zowel nationale rechters als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgen deze lijn.

Anders dan artikel 11 Wom suggereert, is het houden van of deelnemen aan een demonstratie die niet is aangemeld ook niet strafbaar. Wel is het zo dat de organisator van een demonstratie waarvoor een verbod geldt een overtreding begaat die kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie. Dit geldt ook voor demonstranten die handelen in strijd met een voorschrift, beperking, aanwijzing of beëindigingsopdracht van de burgemeester.

### **Wanordelijkheden**

In de Memorie van Toelichting bij de Wet Openbare Manifestaties uit het vergaderjaar 1985/86 staat dat de inhoud van begrippen als 'belang van het verkeer' en 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context

27 Kamerstukken II 1985/86, 19427, 3, p. 19; Kamerstukken I 1987/88, 19427, 135b, p. 5-6.

28 A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989, p. 91.

29 Om die reden pleiten Roorda et al. er ook voor om artikel 4 lid 3 te schrappen. In 'Naar een nieuwe demonstratiewet: Pleidooi voor een grondige herziening van de Wet openbare manifestaties', Roorda, B., Brouwer, J. & Schilder, J. 4-Sep-2017 In : Nederlands Juristenblad. 2017, 30, p. 2157-2164 8 p., NJB 2017/1646.

waarbinnen deze begrippen moeten worden toegepast. Of een samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat van 'wanordelijkheden' kan worden gesproken, hangt niet alleen af van de aard van die gedragingen, maar bijvoorbeeld ook van de plaats waarop ze plaatsvinden, aldus de Memorie van Toelichting.<sup>30</sup>

Uit de wetsgeschiedenis wordt evenwel duidelijk dat er niet zomaar sprake is van 'wanordelijkheden' in de hier bedoelde zin. Het criterium *'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'* houdt in elk geval niet hetzelfde in als de frase *'ter handhaving van de openbare orde'*. De wetgever vond dat deze laatste formulering zich te ruim laat uitleggen en wees het voorstel om deze in de wet op te nemen daarom af. Anders zou het waarborggehalte van de doelcriteria te zeer worden aangetast.<sup>31</sup> Een (voorgenomen) demonstratie moet dan ook niet worden gezien vanuit het kader van de openbare orde. Het recht biedt daar geen ruimte voor.<sup>32</sup> 'Wanordelijkheden' in de zin van de Wom zijn volgens Brouwer en Roorda uitsluitend strafbare handelingen.<sup>33</sup> Alleen ter voorkoming van dergelijk gedrag kan de burgemeester zijn bevoegdheden aanwenden, óf met het oog op de andere twee doelcriteria: de bescherming van de gezondheid en het belang van het verkeer. Bovendien mag de burgemeester niet optreden tegen uitingsdelicten (in verband met het verbod op censuur van artikel 7 lid 3 Grondwet) en mag hij de demonstratievrijheid enkel aan banden leggen indien dit noodzakelijk is (in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM) en voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit laatste vloeit onder meer voort uit artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>34</sup>

### Noodbevoegdheden

De praktijk laat zien dat burgemeesters geregeld hun toevlucht zoeken tot gebruik van noodbevoegdheden op grond van de artikelen 175 en 176 Gemeentewet om demonstraties tijdelijk te verbieden of te beperken. Deze bevoegdheden heeft de burgemeester in geval van *'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'* (artikel 175 lid 1 Gemeentewet). De burgemeester kan dan, in afwijking van hetgeen in de Wom is bepaald, een noodverordening of een noodbevel afkondigen. Een noodverordening is algemeen van aard en kan bijvoorbeeld inhouden dat er geen demonstraties zijn toegestaan binnen de gemeente gedurende een bepaalde periode. Een noodbevel is een bevel aan een of meer burgers persoonlijk, bijvoorbeeld het bevel aan een groep demonstranten om weg te gaan van een bepaalde plaats. In de wetenschappelijke literatuur is er kritiek op het gebruik van noodbevoegdheden rond demonstraties, omdat

30 'Memorie van Toelichting' bij de Wet Openbare Manifestaties, TK, vergaderjaar 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 17.

31 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, 4, p. 90; *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, 7, p. 33.

32 M. Bot, 'Demonstratievrijheid en democratie. Het kader van de publieke sfeer', *NJB* nr. 42, 2017, p. 3060-3067.

33 Annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, par. 8.; B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', *Ars Aequi* september 2017, p.699-705.

34 B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', *Ars Aequi* september 2017, p.699-705.

hiermee de systematiek van het demonstratierecht wordt doorbroken en de rechtsbescherming van demonstranten onder druk komt te staan.<sup>35</sup>

---

35 Bijvoorbeeld A.J. Wierenga, B. Roorda en J.G. Brouwer, *'Misbruik noodrecht en schending demonstratierecht bij Sinterklaasintochten'* van 19 november 2016 [openbareorde.nl](https://openbareorde.nl).

## BIJLAGE 2

### Impressie rondetafelbijeenkomst 9 januari 2018

#### Deelnemers

De heer Pestman	advocaat
De heer Jebbink	advocaat
De heer Klaas	Public Interest Litigation Project (PILP-NJCM)
Mevrouw Chébtí	collegelid College voor de Rechten vd Mens
Mevrouw Bonneur	juridisch beleidsadviseur College voor de Rechten vd Mens
Mevrouw Klos	senior medewerker mensenrechten Amnesty International

#### Bureau Nationale ombudsman

De heer Van Zutphen	Nationale ombudsman
Mevrouw Govers	projectleider
Mevrouw Van Wijk	onderzoeker
Mevrouw Tio	onderzoeker
De heer Blad	onderzoeker

Na een korte **voorstelronde en introductie** door Emily Govers krijgen de deelnemers de mogelijkheid te reageren op het stuk 'Het perspectief van de demonstrant' dat hen eerder is toegestuurd. Per e-mail heeft één deelnemer al gereageerd op het stuk. Zijn opmerkingen zullen ter harte worden genomen. Een aantal van zijn opmerkingen zien op het cijfermatig onderbouwen van bepaalde stellingen. Jochem Blad legt uit dat de ombudsman die cijfers niet heeft. Het stuk is een weergave van de impressie die is ontstaan uit de diverse gesprekken die de onderzoekers gevoerd hebben met demonstranten en advocaten. Emily Govers vertelt hoe het rapport van de ombudsman zal worden opgebouwd: er zijn hoofdstukken waarin een beeld wordt gegeven van hetgeen naar voren is gekomen uit de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd. Daarnaast zal de ombudsman vanuit zijn behoorlijkheidskader de gang van zaken in de praktijk becommentariëren en praktische aanbevelingen doen.

Inhoudelijk vinden de deelnemers dat de autoriteiten als het om demonstreren gaat de belangen niet altijd op een juiste manier afwegen. Angst speelt een grote rol bij hun besluitvorming. Belangen die geen rol zouden mogen spelen in het demonstratierecht geven soms juist de doorslag in de praktijk. Een demonstratie zou weer moeten worden gezien als een uiting van burgerschap, niet als een potentiële ordeverstoring.

Door demonstranten wordt het recht op demonstreren niet als effectief en praktisch ervaren. Ze voelen zich niet gelijkwaardig behandeld en niet gehoord door de overheid. Demonstranten worden door hun eerdere ervaringen ontmoedigd om nog te gaan demonstreren. Dat heeft ook te maken met de reactie van media en politici op demonstraties die beperkt of afgebroken werden, zoals de voorgenomen demonstratie in Dokkum. Het is een zorgelijke situatie.

Jeanet van Wijk introduceert de **eerste stelling: 'Een aangekondigde demonstratie geniet meer bescherming dan een onaangekondigde demonstratie'.**

De deelnemers merken dat mensen die het voornemen hebben te gaan demonstreren zich sterk afvragen of het verstandig is de demonstratie aan te melden of niet. Het is lastig om daarover goed te adviseren. Na aanmelding van een demonstratie is de ervaring dat de overheid meer bezig is met beperken dan met faciliteren. Dat maakt het onaantrekkelijk om een demonstratie aan te melden. Bij burgers ontstaat het beeld dat je vraagt om problemen door te gaan demonstreren, ook door berichten in de media. Groepen die nare ervaringen hebben met aanmelden, denken bij een volgende demonstratie wel twee keer na.

Aanmelden zou in principe het beste zijn voor iedereen, als de overheid zich op de juiste manier op zou stellen. Soms is dat ook het geval gebleken, met name in Amsterdam. De autoriteiten zijn daar wat meer open en denken wat meer mee met demonstranten. Maar ook in Amsterdam gaat het helaas niet altijd goed. Daardoor neemt de aanmeldingsbereidheid natuurlijk af.

Aanmelden kan wel voordelen hebben voor de demonstrant. De juridische bescherming van de demonstrant is in principe gelijk, of de demonstratie is aangemeld of niet. Maar de praktische bescherming is groter nadat de demonstratie is aangemeld.

Reinier van Zutphen stelt dat aanmelden dus zin heeft als de basishouding van de overheid daadwerkelijk faciliterend is. Maar daarnaast heeft aanmelden ook het effect dat het publiek weet dat er een demonstratie zal worden gehouden. Dat kan het risico meebrengen dat de demonstratie wordt verstoord of verhinderd door tegenstanders, zoals bij Dokkum gebeurd is.

Als een demonstratie is afgebroken, gebruikt de overheid na afloop soms het excuus dat de demonstranten hun doel hebben bereikt doordat er media-aandacht voor is gekomen. Daar hebben de deelnemers grote moeite mee vanwege het 'chilling effect' dat hiervan uitgaat. Grote groepen burgers hebben immers niet de bereidheid te gaan demonstreren als het risico levensgroot is dat er arrestaties plaats zullen vinden, of ander gedoe. Aangehouden worden is niet leuk. Bovendien zitten de betrokken demonstranten daarna vaak nog erg lang in onzekerheid over het vervolg. Juist kwetsbare groepen mensen en onervaren demonstranten die willen demonstreren over

controversiële onderwerpen, worden zo sterk ontmoedigd om te demonstreren. Dat is zeer onwenselijk. Het behoort tot de rol van de overheid om dat op te lossen.

De deelnemers ervaren niet dat de overheid zich hetzelfde opstelt, ongeacht wie de demonstrant is en waarover hij wil demonstreren. De overheid erkent niet dat mensen van Turkse afkomst evenveel recht hebben om te demonstreren als de FNV. Wantrouwen en vooroordelen bepalen de werkwijze en besluitvorming. Mogen demonstreren is ook geen gunst, maar wordt ten onrechte wel zo neergezet door de overheid. De overheid moet in woord en daad de stelling nemen dat het recht om te demonstreren voor iedereen geldt.

Hierop wordt **stelling twee** geïntroduceerd: '**Geen enkele beperking is toelaatbaar**'.

Naast andere bezwaren, kan de overheid soms heel praktische redenen hebben om demonstraties aan banden te leggen. Wat kost het? Hoeveel politie is er nodig? Er is een grens aan wat de overheid kan bieden. Dat kan ertoe leiden dat de overheid iemand die iedere week over een controversieel onderwerp wil protesteren op de Dam op een gegeven moment beperkt tot eens in de twee weken.

Sommige deelnemers vinden dat beperkingen in tijd en plaats redelijk kunnen zijn, want er zijn grenzen aan de inzet die je mag verwachten, met name bij grote demonstraties. Anderen vinden eigenlijk van niet. Er is ook altijd genoeg mankracht om een demonstratie te beëindigen, dus zou die er zeker moeten zijn om diezelfde demonstratie te faciliteren. Het doorgaan van een demonstratie is democratisch gezien belangrijker dan het doorgaan van een voetbalwedstrijd, dus er moet minstens evenveel politie worden ingezet om het mogelijk te maken.

Iedereen is het erover eens dat de inhoud van de demonstratie in ieder geval ongemoeid moet blijven, er mag geen censuur zijn. Los daarvan kan er eventueel achteraf vervolging plaatsvinden als er strafbare uitingen zijn gedaan. Overigens acht het Europees Hof het vervolgen van demonstranten niet snel geoorloofd als zij bijvoorbeeld een gebouw bezetten. De discussie over strafbaarheid moet in elk geval achteraf gevoerd worden. Desnoods maakt de politie eerst alleen even een foto of noteert de ID-gegevens van de demonstrant die mogelijk strafbaar handelt. Sowieso moet daarbij bedacht worden dat er geen reden is om een hele demonstratie af te breken als een of twee mensen een steen gooien. Demonstraties zijn vaak heterogeen, maar worden niet zo behandeld.

Bij elke beperking moet de overheid in het achterhoofd houden dat het uitgangspunt is: demonstratievrijheid. Een fundamenteel recht dat zoveel mogelijk gewaarborgd moet blijven. In de praktijk gaat het anders. De gemeente Den Haag stelt in de beschikking vooraf standaard al een aantal voorschriften die in strijd met het recht zijn. Die clausules worden alleen nooit getoetst door een rechter, temeer daar demonstranten er doorgaans niet voor kiezen om te procederen. Jurisprudentie blijft daardoor uit, terwijl daar wel behoefte aan is. Intussen hebben dit soort clausules wel een 'chilling effect': mensen worden erdoor afgeschrikt.

Reinier van Zutphen merkt op dat het feitelijke optreden voor en tijdens de demonstratie het meest belangrijk is. Excuses aanbieden achteraf is niet voldoende en kan verkeerd optreden niet alsnog

legitimeren. Iemand arresteren alleen om uit te zoeken of zijn gedrag of uiting eventueel strafbaar is, is uit den boze. Het kwaad is dan immers al geschied.

Het is vaak erg teleurstellend hoe bestuurders reageren nadat is vast komen te staan dat er fouten zijn gemaakt door de overheid rond een demonstratie. Men lijkt er niet van te willen leren. Er is sprake van een soort democratische legitimering, omdat niemand zich er erg druk om schijnt te maken dat de rechten van demonstranten met voeten zijn getreden, terwijl er rechtsstatelijk gezien een ramp is gebeurd. De overheid staat zelf niet voor de rechtsstaat en legt niet uit wat de waarde is van het demonstratierecht. In tegendeel: de overheid wijkt bewust af van de wettelijke kaders en legitimeert dat vervolgens. De deelnemers denken dat het goed zou zijn als de overheid een prikkel zou krijgen om dergelijke fouten niet te blijven maken, bijvoorbeeld door een boete te verbeuren voor iedere ten onrechte aangehouden demonstrant.

De resterende tijd spreken de deelnemers over **wat we zouden kunnen doen om verbetering te brengen in de situatie**. De deelnemers hopen dat de ombudsman de overheid kan 'opvoeden', onder meer met het komende rapport. De ombudsman kan met voorbeelden laten zien waar het misging en proberen bestuurders te doordringen van het belang van het demonstratierecht. Een dergelijk effect zou ook kunnen worden bereikt door kritische jurisprudentie uit Straatsburg van het EHRM. Het is echter niet alleen de overheid, maar het is ook de samenleving die niet lijkt te beseffen hoe groot het belang van het demonstratierecht is. Ook aan de oplossing van dat probleem zou het rapport van de ombudsman bij kunnen dragen, bijvoorbeeld door te laten zien wat het demonstratierecht al heeft opgeleverd voor Nederland. Er zijn met name misverstanden in de samenleving over de reikwijdte. Het demonstratierecht geldt niet alleen als het de overheid en omwonenden uitkomt. Enige overlast moet men dulden om demonsteren mogelijk te maken. Impopulaire meningen verdienen juist bescherming. Men vindt dat er voor zowel de centrale als de decentrale overheid een taak ligt om op de bres te staan voor het uitoefenen van dit grondrecht.

Er zou een regeling moeten komen voor demonstranten wiens rechten zijn geschonden om hun recht te halen. Wat dat betreft zou het helpen als het weer mogelijk werd om een toevoeging te krijgen voor een kantonprocedure. Die zaken zijn echt ingewikkeld en absoluut van belang, maar anders dan vroeger wordt de advocaat nooit bekostigd door de Raad voor de Rechtsbijstand.

Tot slot komen de deelnemers nog even te spreken over **wederkerigheid**: mag de overheid ook eisen stellen aan de demonstranten? Men is het erover eens dat de overheid daarin veel te ver gaat. Demonstranten vragen om verkeersregelaars te bekostigen is absurd. Zoiets is in feite gewoon een beperking. De overheid behandelt een demonstratie als een evenement, terwijl het de uitoefening van de grondrecht betreft.

## BIJLAGE 3

### Impressie rondetafelbijeenkomst 30 januari 2018

#### Deelnemers

De heer Van Musscher	Politiechef Regionale eenheid Den Haag
De heer Zwarter	plaatsvervangend politiechef Regionale eenheid Noord-Nederland
De heer Heeres	Politiechef Regionale eenheid Oost-Brabant
De heer Paauw	Politiechef Regionale eenheid Rotterdam
De heer Aboutaleb	Burgemeester Rotterdam
Mevrouw Moorman	Burgemeester Bernheze
Mevrouw Waanders	Burgemeester Dongeradeel
De heer Ludwig	gemeente Den Haag, Bestuursdienst, directie Veiligheid

#### Bureau Nationale ombudsman

De heer Van Zutphen	Nationale ombudsman
Mevrouw Govers	projectleider
Mevrouw Van Wijk	onderzoeker
Mevrouw Tio	onderzoeker
De heer Blad	onderzoeker

Na een korte introductie door de Nationale ombudsman en een voorstelronde spreken de deelnemers over het conceptrapport met aanbevelingen dat is opgesteld op basis van de bevindingen van de ombudsman.

Verschillende thema's komen in het gesprek aan de orde. Hieronder wordt (een impressie van) de inbreng van de deelnemers per thema weergegeven.

#### Conceptrapport in het algemeen

De deelnemers geven aan de tekst niet evenwichtig te vinden. De ombudsman benadrukt vooral de verplichtingen van de overheid, maar de verantwoordelijkheden van de kant van de demonstranten blijven onderbelicht. De overheid moet heel erg zijn best doen, de demonstrant niet. De demonstrant staat te veel centraal. Men zou meer evenwicht in het rapport willen zien, meer oproep tot wederkerigheid. Voor de overheid moet gelden: doe



wat je kan. Voor de demonstrant zou moeten gelden: meld je zo snel als mogelijk aan, want dan heb je meer kans dat de demonstratie goed kan worden gefaciliteerd. Beperkingen zijn eerder noodzakelijk als je je niet houdt aan de voorwaarden en je je niet constructief opstelt. De deelnemers vinden dat het stuk een bepaalde naïviteit uitstraalt richting de demonstrant, met name de zeer kleine groep kwaadwillende demonstranten die helaas wel de toon zetten in het maatschappelijke debat over het demonstratierecht. De groepen die problemen geven, zien steun in het rapport, terwijl ze dat niet verdienen. De deelnemers hebben niet het gevoel dat dit rapport de praktijk verder brengt.

### **Het aanmelden van een demonstratie**

De deelnemers geven aan dat het problematisch is voor de politie en de gemeente als demonstraties niet worden aangemeld. Vooraf aanmelden is noodzakelijk om een inschatting te maken van de eventuele risico's en om zich goed te kunnen prepareren. Er zijn groepen demonstranten die zich bewust niet melden, en die zich gesteund zullen zien door het rapport zoals het er nu ligt. Aan de andere kant moet het aanmelden lonen. Aanmelden biedt meer mogelijkheden voor de demonstrant qua faciliteren en aan wensen tegemoet komen.

Ook als de demonstratie niet is aangemeld, is het uitgangspunt dat deze wordt gefaciliteerd. Maar als je je niet houdt aan de regels (door niet aan te melden), dan loop je als de demonstrant eerder tegen beperkingen aan. Dat wordt nu niet duidelijk uit het conceptrapport. Een deelnemer geeft aan dat in diens gemeente een niet-aangemelde demonstratie wel wordt gefaciliteerd, maar dat de organisator van die demonstratie soms wel een bekeuring krijgt vanwege overtreding van de APV, die bepaalt dat een demonstratie vooraf moet worden aangemeld. Dit is staande praktijk, met als doel demonstranten te conditioneren om aan te melden. Wanneer er een goede reden is voor het niet-aanmelden (onverwachte gebeurtenis, overmacht) blijft een bekeuring uiteraard achterwege.

Het aanmelden vooraf dient een groot goed: het geeft de gelegenheid tot het voeren van het gesprek en het maken van afspraken vooraf. Ook kunnen demonstranten dan gewezen worden op hun rechten, zoals in het conceptrapport wordt aanbevolen. De deelnemers willen graag dialoog vooraf, in plaats van een juridische strijd over wat er wel en niet mag. Er zijn nu regels maar ook dialoog. Het is onwenselijk dat weg te geven. Het huidige systeem past bij de Nederlandse moraal. Een ander systeem, waarbij men alles als het ware vrijgeeft en de politie bij problemen hard en repressief moet ingrijpen, niet.

### **Belangen van derden**

In het rapport zou volgens de deelnemers ook aandacht moeten worden besteed aan de mensen die niet demonstreren, de andere burgers. De burgemeester vertegenwoordigt ook die burgers. Bij een demonstratie, aangemeld of niet, kunnen hun belangen in het geding komen. Er moet ruimte zijn om daar rekening mee te houden.

### **Strategisch handelen**

Men geeft aan dat demonstraties tegenwoordig soms ver verwijderd zijn van wat de wetgever ooit beoogd heeft; namelijk het in de openbare ruimte verkondigen van een mening en je geluid laten horen. Het demonstreren en het frustreren van een demonstratie van een andere partij krijgen strategische kanten, met als doel ontwrichting. Het demonstratierecht wordt dan als het ware misbruikt. Een voorbeeld hiervan is het strategisch niet-aanmelden van demonstraties. Over een anti-Zwarte Piet-demonstratie heeft een bezwaarcommissie in dat verband gesteld dat de demonstranten in dat geval alles in het werk hadden gesteld om de overheid om te tuin te leiden. Het demonstratierecht is heel belangrijk, maar we kunnen niet voorbijgaan aan deze maatschappelijke ontwikkeling (de strategische inzet) door enkel te verwijzen naar uitspraken van het EHRM of een juridisch kader.

### **Ervaringen uit het verleden met demonstranten**

De deelnemers geven aan dat het noodzakelijk is eerdere ervaringen te laten meewegen bij de afwegingen rondom het faciliteren van een demonstratie. Zij voelen zich gesteund door jurisprudentie, waarin staat dat dat ook mag. Ter vergelijking: ook horeca kan worden gesloten op grond van eerdere ervaringen. Het is naïef en onwenselijk om bij een demonstratie geen rekening te houden met ervaringen uit het verleden. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om het verbieden van demonstraties, maar je komt eerder aan een beperking (bijvoorbeeld in tijd of plaats) toe als de betreffende groep demonstranten zich eerder heeft misdragen.

### **Draagvlak onder burgers**

De maatschappelijke realiteit is dat het demonstratierecht voor burgers, zeker in gemeenten waar nauwelijks wordt gedemonstreerd, geen vanzelfsprekendheid is en dat er verminderd draagvlak voor uitoefening en bescherming van dat grondrecht bestaat. Een demonstratie is per definitie een ordeverstoring. Burgemeesters leggen hun burgers uit dat er veel mag, aangezien het een grondrecht betreft. En dat daar in het contact vooraf met de demonstrant goede afspraken over moeten worden gemaakt. De deelnemers geven aan steeds op de bres te staan voor bescherming van het demonstratierecht, maar dat het niet raar is dat de overheid in dat verband rekening houdt met de mogelijkheid dat de boel uit de hand loopt, juist om er voor te zorgen dat er draagvlak in de maatschappij voor demonstreren blijft bestaan.

Men vraagt zich af of het bij de gemiddelde burger geheel is ingedaald wat het belang is van het demonstratierecht. De landelijke politiek zou er ook aan kunnen bijdragen dit draagvlak te vergroten. Acceptatie kan daarnaast worden vergroot als de buitenwacht ook ervaart dat de overheid de handhaving van de openbare orde en de veiligheid van haar inwoners kennelijk mee laat wegen bij het faciliteren van een demonstratie, met name waar die zorg over de veiligheid bovengemiddeld groot is. In die gevallen wordt de grens opgezocht van wat vanuit de Wom aan aanwijzingen, richtlijnen en beperkingen mogelijk is. Als dat, blijkens jurisprudentie, niet (meer) mogelijk blijkt, zou vanuit wetgeving opnieuw naar de WOM gekeken moeten worden.

**Groepsaanpak**

Een deel van de deelnemers geeft aan een juridisch instrument te missen op basis waarvan een zich misdragende groep personen ter verantwoording kan worden geroepen.

**Social media**

Het is niet zo dat er méér demonstraties dan vroeger plaatsvinden, maar door social media worden wel sneller grote groepen gemobiliseerd. Het is een uitdaging voor de overheid om daarmee op een goede manier om te gaan. De deelnemers geven aan dat politiecapaciteit echter niet als probleem wordt ervaren bij het faciliteren van demonstraties.

**100% demonstratievrijheid is niet realistisch**

Naar aanleiding van de constatering van de Nationale ombudsman dat uit de ervaringen van demonstranten blijkt dat zij de houding van de overheid niet altijd als open en faciliterend ervaren, geven deelnemers aan dat het erop lijkt dat men pas tevreden is als men 100% demonstratievrijheid krijgt. Men moet echter oog houden voor wat redelijk en realistisch is. Deelnemers geven aan dat het ook wel mág schuren. Actievoerders hebben andere belangen en weten dat ze overvragen, dat wat zij willen te provocerend is. Dat is ook het spel. Het hoort erbij dat je de belangen van de overheid en de belangen van de demonstrant niet helemaal kunt verenigen. De deelnemers zeggen desalniettemin te staan voor de demonstranten. Zo is men meer tijd kwijt aan het uitleggen waarom een demonstratie wél door moet gaan, dan waarom hij niet door moet gaan of beperkt moet worden.

## BIJLAGE 4

Tijdens het onderzoek is met de volgende partijen gesproken:

Gemeente Utrecht:

Afdeling Veiligheid en openbare orde

Gemeente Rotterdam:

Afdeling Openbare orde en veiligheid

Gemeente Den Haag:

Directie Veiligheid

Gemeente Vlagtwedde:

Afdeling Openbare orde en veiligheid

Gemeente Bernheze:

Burgemeester

Afdeling Openbare orde en veiligheid

Gemeente Dokkum:

Afdeling Veiligheid

Afdeling Algemeen Juridische Zaken

Politie:

Regionale eenheid Amsterdam

Regionale eenheid Den Haag (afdeling Conflict en Crisisbeheersing, District Centrum en supporterswijk en ME)

Regionale eenheid Midden-Nederland

Regionale eenheid Noord-Nederland

Regionale eenheid Oost-Brabant

Regionale eenheid Rotterdam (ME, Bestuursondersteuning en Hoofd Handhavend Netwerk)

Nationale Politie

Demonstranten:

Amnesty International

Public Interest Litigation Project (Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten)

Advocatuur

Voorzitter Pegida

Anti-Zwarte Piet demonstranten

Departementen:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Ministerie van Justitie en Veiligheid: directie Veiligheid en Bestuur en directie Politie en Veiligheidsregio's

Openbaar Ministerie  
Officier van Justitie Den Haag

Rondetafel 9 januari:  
Advocatuur  
Public Interest Litigation Project (NJCM)  
College voor de Rechten van de Mens  
Amnesty International

Rondetafel 30 januari:  
Burgemeester Rotterdam  
Burgemeester Bernheze  
Burgemeester Dongeradeel  
Bestuursdienst directie Veiligheid Den Haag  
Politiechef regionale eenheid Den Haag  
Plaatsvervangend politiechef regionale eenheid Noord-Nederland  
Politiechef regionale eenheid Oost-Brabant  
Politiechef regionale eenheid Rotterdam

## **BIJLAGE 5**

### **Literatuurlijst**

#### **Beëindiging manifestatie 2018**

Beëindiging manifestatie (rapport Nationale ombudsman 2018/001 betreffende een klacht over de politiechef en de onafhankelijke klachtencommissie van de regionale politie-eenheid Den Haag van 11 januari 2018), Den Haag: Nationale ombudsman 2018 (online publiek).

#### **Bood 2017**

A. Bood, 'Handhaving van de openbare orde bij demonstraties', *NJB* 2017/913, afl. 16, p. 1168-1176.

#### **Bot 2017**

M. Bot, 'Demonstratievrijheid en democratie. Het kader van de publieke sfeer', *NJB* 2017/2226, afl. 42, p. 3060-3067.

#### **Demonstreren staat vrij! 2007**

Demonstreren staat vrij! Met als product de demonstratiekaart (Onderzoek uit eigen beweging Nationale ombudsman 2007/290 van 13 december 2007), Den Haag: Nationale ombudsman 2007 (online publiek).

#### **Geen winnaars: onderzoek naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters 2016**

Geen winnaars - een gezamenlijk onderzoek van de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016 (onderzoek uit eigen beweging Nationale ombudsman 2016/060 van 14 juli 2016), Den Haag: Nationale ombudsman 2016 (online publiek).

#### **Grinten, van der & Berg, van den 2016**

J.H.A. van der Grinten en mr. A.E.M. van den Berg, 'Kroniek openbare-orderecht 2016', *Gst.* 2016/152, afl.7446.

#### **Kummeling 2016**

H.R.B.M. Kummeling e.a, '*Orde in de openbare orde*', Utrecht: Universiteit Utrecht; Nijmegen: Radboud Universiteit 2016.

#### **Leenknecht 2013**

C. Leenknecht, Wetenschappelijk commentaar, de Grondwet, Artikel 9 – Recht tot vergadering en betoging, *Nederlandserechtsstaat.nl* april 2013.

#### **Nieuwenhuis 2017**

A. Nieuwenhuis, 'Los van de inhoud: gemeentebestuur, meningsuiting en betoging', *Gst.* 2017/174, afl. 7464.

**Over de aanhouding Zwarte Piet demonstranten 2014**

Politie hield onterecht twee mannen aan bij Sinterklaasintocht in 2011 (rapport Nationale ombudsman 2014/138 van 15 oktober 2014 over een klacht over de regionale politie-eenheid Rotterdam), Den Haag: Nationale ombudsman 2014 (online publiek).

**Over het demonstreren in een tentenkamp 2013**

Demonstranten niet tijdig ingelicht over voorbereidingen voor noodbevel en draaiboek voor ontruiming (rapport Nationale ombudsman 2013/202 van 30 december 2013 betreffende een klacht over de burgemeester van Vlagtwedde), Den Haag: Nationale ombudsman 2013 (online publiek).

**Parlevliet 2017**

B. Parlevliet, *Waarborgen van het demonstratierecht: Onderzoek naar de knelpunten voor burgemeester en het opleggen van beperkingen tijdens demonstraties volgens literatuur en jurisprudentie.* (onderzoeksrapport i.o.v. Nationale ombudsman, Den Haag: 2017).

**Roorda 2016**

B. Roorda, *'Hoe om te gaan met Pegida-demonstraties. Controversiële uitingen en vijandig publiek bij betogingen.'*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, [rug.nl](http://rug.nl).

**Roorda 2017**

B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', *Ars Aequi*, september 2017, p.699-705.

**Schilder 1989**

A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989, p. 91.

**Wierenga, Roorda & Brouwer 2016**

A.J. Wierenga, B. Roorda en J.G. Brouwer, *'Misbruik noodrecht en schending demonstratierecht bij Sinterklaasintochten'*, [openbareorde.nl](http://openbareorde.nl) 19 november 2016.



**de Nationale ombudsman**  
**Postbus 93122**  
**2509 AC Den Haag**  
**Telefoon (070) 356 35 63**  
**[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)**

**Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, maart 2018**